E-ISSN 3163-2998

Jurnal Atribusi hukum

Vol. [1] Masalah [3], [2026]

KONSTITUSIONALITAS KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENGALOKASIAN APBN UNTUK PROGRAM PRIORITAS NASIONAL: PERSPEKTIF HAK ATAS PENDIDIKAN DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

Hendri Yanto,
hy288710@gmail.com,
Pondok Pesantren Nurul Burhan Jawa Tengan, Indonesia

Abstrak
The allocation of the state budget by the government for national priority programs, especially the Free Nutritious Meal (MBG) program, raises constitutional problems when the program is financed from the education budget, which according to Article 31 paragraph (4) of the 1945 Constitution must be at least 20 percent. This article examines the constitutional obligation of the state in allocating a budget for the fulfillment of the right to education and social welfare based on Article 31 and Article 34, assesses the constitutionality of the allocation of these priority programs from the perspective of the two rights, and analyzes the legal implications of financing such programs through the education budget. With normative juridical research through legislative, case, and conceptual approaches, this article analyzes the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the State Budget Law, the National Education System Law, as well as the Constitutional Court Decisions Number 026/PUU-III/2005, Number 24/PUU-V/2007, and Number 40/PUU-XXIV/2026. The results of the study show that the discretion of the government and the House of Representatives in determining priorities is recognized, but limited by mandatory spending. Constitutionality must be assessed not only formally, namely the achievement of the 20 percent figure, but also substantively, namely by directing funds to the main components of education. MBG has a strong foundation in Article 34 so that it is more appropriately financed from the social welfare or health budget. The Court's order to separate MBG funding is a legitimate implementation of the negative function of legislators. This article concludes that there is a need for stricter definitions of education budgets in the law, better transparency, as well as fiscal sustainability that respects intergenerational justice.

Keywords: Right to Education; Social Welfare; Constitutionality; Mandatory Spending; State Budget.

Pendahuluan

Pada hakikatnya mengkaji secara mendalam sejauh mana kebijakan pemerintah dalam merancang, menyusun, dan mengalokasikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk berbagai program prioritas nasional dapat dibenarkan dan dipertanggungjawabkan secara konstitusional. Kajian ini tidak hanya menilai aspek formal pemenuhan angka anggaran, melainkan juga menelaah substansi, arah, dan dampak alokasi tersebut terhadap pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara. Fokus utamanya tertuju pada jaminan hak atas pendidikan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya kewajiban negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN, serta hak atas kesejahteraan sosial yang diatur dalam Pasal 34 UUD NRI 1945 yang menempatkan negara sebagai penanggung jawab utama pemeliharaan fakir miskin, anak terlantar, dan pengembangan sistem jaminan sosial. Di samping itu,

pembahasan juga berpijak pada prinsip fundamental pengelolaan keuangan negara yang digariskan dalam Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945, yakni bahwa seluruh pengelolaan APBN harus dilakukan secara terbuka, bertanggung jawab, dan diarahkan "untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Dengan demikian, judul ini menempatkan APBN bukan sekadar instrumen teknokratis belaka, melainkan sebagai perwujudan nyata kewajiban konstitusional negara dalam menjamin hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya rakyat Indonesia.

Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional yang paling tegas dan eksplisit dalam menjamin hak atas pendidikan sebagai hak asasi warga negara sekaligus kewajiban negara. Ketentuan ini terdiri atas beberapa ayat yang saling terkait dan membentuk kerangka kewajiban negara yang bersifat positif (*positive obligation*).

a. Ayat (1) menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. Ketentuan ini menegaskan pendidikan sebagai hak konstitusional yang melekat pada setiap individu tanpa diskriminasi, sehingga negara wajib menjamin akses yang setara dan non-diskriminatif bagi seluruh warga negara.
b. Ayat (2) mempertegas bahwa setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Frasa "wajib membiayainya" menempatkan beban pembiayaan pendidikan dasar sepenuhnya di pundak negara. Artinya, hambatan ekonomi tidak boleh menjadi alasan bagi seorang anak untuk tidak memperoleh pendidikan dasar, dan negara tidak boleh melepaskan tanggung jawab pembiayaan kepada orang tua atau pihak swasta.
c. Ayat (4) mengandung perintah konstitusional yang sangat kuat: "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." Ketentuan ini menetapkan *mandatory spending* (pengeluaran wajib) sebesar minimal 20 persen dari APBN dan APBD. Angka 20 persen bukan sekadar target kebijakan, melainkan batas minimal konstitusional yang harus dipenuhi setiap tahun anggaran.

Sifat *mandatory spending* dari Pasal 31 ayat (4) telah dikukuhkan dan dipertegas melalui serangkaian putusan Mahkamah Konstitusi. Putusan MK No. 026/PUU-III/2005 menegaskan bahwa selama anggaran pendidikan belum mencapai 20 persen, APBN berpotensi bertentangan dengan UUD 1945. Putusan MK No. 24/PUU-V/2007 membatalkan frasa "selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan" dalam Pasal 49 ayat (1) UU Sisdiknas yang sempat mempersempit cakupan anggaran pendidikan. Yang terbaru, Putusan MK No.

40/PUU-XXIV/2026 secara tegas menyatakan bahwa alokasi 20 persen harus diarahkan semata-mata pada komponen utama pendidikan, yaitu:

- peserta didik,
- pendidik dan tenaga kependidikan,
- sarana dan prasarana pendidikan,
- kurikulum, serta
- evaluasi dan pengembangan pendidikan.

Program yang secara substansi bukan merupakan komponen utama pendidikan (seperti Makan Bergizi Gratis) tidak boleh secara permanen dimasukkan ke dalam perhitungan 20 persen tersebut. Dengan demikian, Pasal 31 UUD NRI 1945 tidak hanya mewajibkan pemenuhan angka anggaran, tetapi juga menuntut agar anggaran tersebut benar-benar digunakan untuk mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas, merata, dan berkeadilan.

Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan fondasi konstitusional yang menempatkan negara sebagai penanggung jawab utama dalam mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat, khususnya kelompok yang paling rentan. Ketentuan ini tidak hanya bersifat deklaratif, melainkan mengandung kewajiban positif (*positive obligation*) yang mengikat negara untuk bertindak aktif dalam melindungi, memelihara, dan memberdayakan warga negara yang lemah.

a. Ayat (1) secara tegas menyatakan bahwa "Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara." Frasa "dipelihara oleh negara" menempatkan tanggung jawab penuh di pundak negara, bukan sekadar bantuan sukarela atau residual. Negara wajib menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar mereka, termasuk sandang, pangan, papan, pendidikan, dan kesehatan, tanpa membedakan latar belakang.
b. Ayat (2) memperluas cakupan kewajiban negara dengan memerintahkan agar negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah serta tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Ketentuan ini menjadi landasan konstitusional bagi pembangunan sistem jaminan sosial nasional yang bersifat universal dan berkelanjutan, serta program-program pemberdayaan yang bertujuan mengangkat derajat masyarakat miskin agar mampu hidup secara mandiri dan bermartabat.

c. Ayat (3) menegaskan tanggung jawab negara atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Artinya, negara tidak hanya wajib menyediakan layanan, tetapi juga menjamin bahwa layanan tersebut berkualitas, terjangkau, dan dapat diakses secara adil oleh seluruh lapisan masyarakat, termasuk kelompok rentan.

Secara keseluruhan, Pasal 34 UUD NRI 1945 menjadi landasan konstitusional yang kokoh bagi seluruh kebijakan dan program perlindungan sosial, bantuan sosial, jaminan kesehatan, serta upaya pengentasan kemiskinan. Ketentuan ini menuntut agar alokasi APBN tidak semata-mata berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, melainkan secara nyata diarahkan untuk memenuhi hak-hak dasar kelompok yang paling membutuhkan, sehingga prinsip keadilan sosial sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 dan Sila kelima Pancasila dapat diwujudkan secara konkret.

Masalah

1. Bagaimana pengaturan konstitusional mengenai kewajiban negara dalam mengalokasikan APBN untuk pemenuhan hak atas pendidikan dan kesejahteraan sosial berdasarkan Pasal 31 dan Pasal 34 UUD NRI 1945?
2. Bagaimana konstitusionalitas kebijakan pemerintah dalam mengalokasikan APBN untuk program prioritas nasional ditinjau dari perspektif pemenuhan hak atas pendidikan (khususnya *mandatory spending* 20%) dan hak atas kesejahteraan sosial?
3. Apa implikasi hukum dari praktik pengalokasian anggaran program prioritas nasional (seperti Makan Bergizi Gratis) ke dalam pos anggaran pendidikan terhadap makna dan tujuan Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi?

Metode

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang menitikberatkan pada kajian terhadap norma-norma hukum yang berlaku, *Statute Approach* Menelaah Pasal 23, Pasal 31, dan Pasal 34 UUD NRI 1945, UU APBN, UU Sisdiknas, UU Keuangan Negara, serta peraturan terkait, *Case Approach* Menganalisis putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan, terutama Putusan MK No. 026/PUU-III/2005, No. 24/PUU-V/2007, dan Putusan MK No. 40/PUU-XXIV/2026 tentang pemisahan anggaran MBG dari 20% Pendidikan, *Conceptual Approach* Mengkaji konsep *mandatory spending*, *positive obligation* negara, konstitusionalitas formal vs material, serta prinsip "sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Diskusi

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pemerintah bersama DPR memang memiliki ruang diskresi (*discretionary policy*) yang cukup luas dalam menentukan program-program prioritas nasional dan menyusun alokasi APBN. Diskresi ini lahir dari kewenangan konstitusional Presiden dan DPR dalam merancang serta menetapkan anggaran negara sebagaimana diatur dalam Pasal 23 UUD NRI 1945. Namun, ruang diskresi tersebut tidak bersifat absolut. Ia dibatasi secara tegas oleh norma-norma konstitusi yang bersifat *mandatory*, khususnya kewajiban negara untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN sebagaimana diamanatkan Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945.

Pertanyaan krusial yang muncul adalah: sejauh mana batas diskresi pemerintah dan DPR dalam menentukan program prioritas nasional? Kapan kebijakan tersebut mulai melanggar batas konstitusional *mandatory spending*? Dan apakah label "prioritas nasional" dapat dijadikan justifikasi untuk menggeser atau mengurangi kewajiban konstitusional yang telah digariskan secara tegas dalam UUD?

Secara teoritis dan yurisprudensi Mahkamah Konstitusi, diskresi anggaran tetap sah selama tidak mengorbankan kewajiban konstitusional yang bersifat imperatif. Artinya, pemerintah dan DPR bebas menentukan program-program unggulan (seperti Makan Bergizi Gratis, Sekolah Rakyat, atau program pengentasan kemiskinan), namun kebebasan tersebut berhenti pada titik di mana alokasi tersebut mulai mengurangi, mengaburkan, atau mengalihkan fungsi anggaran pendidikan 20 persen yang seharusnya ditujukan semata-mata untuk komponen utama pendidikan. Ketika "prioritas nasional" digunakan sebagai alasan untuk memasukkan program non-inti ke dalam pos anggaran pendidikan demi memenuhi angka 20 persen secara formal, maka pada saat itulah diskresi kebijakan telah melampaui batas konstitusional dan berpotensi bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945.

Dalam menilai konstitusionalitas alokasi APBN untuk pendidikan, terdapat dua dimensi yang harus dibedakan secara tegas, yaitu konstitusionalitas formal dan konstitusionalitas substantif. Konstitusionalitas formal semata-mata melihat apakah angka anggaran pendidikan telah mencapai batas minimal 20 persen dari APBN sebagaimana diamanatkan Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945. Selama angka tersebut tercapai secara kuantitatif dalam dokumen APBN, maka secara formal kewajiban konstitusional dianggap telah dipenuhi.

Namun, pemenuhan angka 20 persen secara formal saja sesungguhnya belum cukup. Konstitusi tidak hanya menuntut tercapainya angka, melainkan juga

menghendaki agar anggaran tersebut benar-benar digunakan untuk mewujudkan tujuan substansial dari Pasal 31, yaitu meningkatkan akses, mutu, dan pemerataan pendidikan nasional, khususnya pendidikan dasar yang secara eksplisit wajib dibiayai oleh negara. Dengan kata lain, yang dituntut adalah konstitusionalitas substantif: apakah alokasi anggaran tersebut secara nyata berkontribusi pada pemenuhan hak warga negara atas pendidikan yang berkualitas dan berkeadilan?

Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana mengukur "efektivitas konstitusional" dari alokasi APBN tersebut. Efektivitas konstitusional tidak dapat hanya diukur dari besarnya serapan anggaran atau tercapainya target persentase, melainkan harus dilihat dari indikator-indikator substantif, antara lain: penurunan angka putus sekolah, peningkatan pemerataan mutu antara daerah maju dan tertinggal, ketersediaan sarana-prasarana yang layak, kesejahteraan dan kompetensi pendidik, serta terjaminnya pendidikan dasar secara gratis dan berkualitas bagi seluruh anak Indonesia. Apabila angka 20 persen telah tercapai, namun indikator-indikator substantif tersebut tidak menunjukkan perbaikan yang signifikan, maka alokasi APBN tersebut dapat dinilai masih mengandung defisit konstitusional secara material, meskipun secara formal telah memenuhi ketentuan.

Hak atas pendidikan (Pasal 31 UUD NRI 1945) dan hak atas kesejahteraan sosial (Pasal 34 UUD NRI 1945) merupakan dua hak konstitusional yang saling terkait dan sama-sama menuntut pemenuhan aktif dari negara. Keduanya tidak berdiri sendiri, melainkan saling memengaruhi dalam mewujudkan tujuan negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa sekaligus memajukan kesejahteraan umum. Namun, keterkaitan tersebut justru menimbulkan persoalan konstitusional ketika sumber pembiayaan keduanya bersaing dalam pos anggaran yang terbatas, khususnya ketika program yang secara substansi berada di ranah kesejahteraan sosial "meminjam" alokasi dari *mandatory spending* pendidikan sebesar 20 persen. Persoalan ini secara nyata muncul dalam pembiayaan Program Makan Bergizi Gratis (MBG). Di satu sisi, MBG memiliki dimensi yang sangat penting bagi pemenuhan hak anak atas gizi, kesehatan, dan perlindungan, yang merupakan bagian dari kewajiban negara berdasarkan Pasal 34 UUD NRI 1945. Di sisi lain, memasukkan anggaran MBG ke dalam perhitungan 20 persen anggaran pendidikan berpotensi mengaburkan batas antara dua hak konstitusional yang berbeda dan mengurangi porsi anggaran yang seharusnya dialokasikan secara murni untuk komponen utama pendidikan.

Oleh karena itu, pertanyaan mendasar yang perlu dijawab adalah: bagaimana negara menyeimbangkan kedua hak tersebut tanpa mengorbankan salah satunya? Dan apakah program seperti MBG secara konstitusional lebih tepat dibiayai dari

pos anggaran kesejahteraan sosial atau kesehatan, ketimbang "meminjam" dari alokasi pendidikan yang bersifat *mandatory*?

Secara normatif, pemisahan sumber pembiayaan menjadi pilihan yang lebih sejalan dengan semangat konstitusi. Anggaran pendidikan 20 persen seharusnya tetap dijaga kemurniannya untuk membiayai komponen utama pendidikan, sementara program yang berorientasi pada pemenuhan gizi, kesehatan, dan perlindungan anak lebih tepat ditempatkan di bawah kerangka Pasal 34. Dengan demikian, negara tetap dapat memenuhi kedua kewajiban konstitusionalnya secara paralel, tanpa harus mengorbankan satu hak demi mewujudkan hak yang lain. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 40/PUU-XXIV/2026 yang memerintahkan pemisahan anggaran MBG dari pos pendidikan merupakan penegasan yurisprudensi bahwa penyeimbangan antar-hak tidak boleh dilakukan dengan cara mengaburkan batas dan mengurangi jaminan konstitusional yang telah digariskan secara tegas.

Salah satu perdebatan yang paling krusial dalam diskursus konstitusionalitas kebijakan anggaran adalah mengenai batas kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji materi muatan Undang-Undang APBN, khususnya terkait alokasi anggaran untuk program-program tertentu. Pertanyaan mendasar yang muncul adalah: sejauh mana Mahkamah Konstitusi berwenang menguji dan membatasi alokasi dalam UU APBN? Apakah putusan yang memerintahkan pemisahan anggaran—seperti dalam perkara Makan Bergizi Gratis (MBG)—masih berada dalam koridor fungsi *negative legislator* yang sah, atau justru telah memasuki ranah *budgetary politics* yang semestinya menjadi domain eksekutif dan legislatif?

Secara konstitusional, kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945 bersifat *negative legislator*. Artinya, Mahkamah berwenang menyatakan suatu norma bertentangan dengan konstitusi dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, namun tidak berwenang menciptakan norma baru atau merancang alokasi anggaran. Dalam konteks UU APBN, Mahkamah tidak berwenang menentukan berapa besar anggaran yang harus dialokasikan untuk suatu program atau mengubah postur anggaran secara keseluruhan. Kewenangan Mahkamah terbatas pada menilai apakah suatu ketentuan dalam UU APBN—termasuk penjelasan pasal yang memperluas makna alokasi—telah melanggar norma konstitusi, khususnya Pasal 31 ayat (4) mengenai *mandatory spending* pendidikan.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 40/PUU-XXIV/2026 yang memerintahkan pemisahan anggaran MBG dari pos pendidikan 20 persen dapat dibaca sebagai penerapan fungsi *negative legislator* secara sah. Mahkamah tidak merancang ulang APBN, melainkan menegaskan bahwa perluasan makna "operasional

penyelenggaraan pendidikan" melalui penjelasan pasal telah menciptakan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan semangat Pasal 31 ayat (4). Dengan menyatakan bahwa ketentuan tersebut hanya berlaku terbatas untuk tahun anggaran tertentu dan harus dipisahkan pada tahun-tahun berikutnya, Mahkamah sesungguhnya sedang menjaga batas konstitusional agar diskresi anggaran tidak menggerus kewajiban *mandatory spending*.

Namun demikian, kritik tetap muncul bahwa putusan semacam ini berpotensi mencampuri ranah politik anggaran (*budgetary politics*). Penentuan program prioritas dan sumber pembiayaannya pada dasarnya merupakan domain kebijakan yang bersifat politis antara pemerintah dan DPR. Ketika Mahkamah masuk terlalu jauh dengan memerintahkan pemisahan pos anggaran, muncul kekhawatiran bahwa lembaga peradilan konstitusi mulai mengambil alih fungsi yang semestinya menjadi milik lembaga politik. Oleh karena itu, tantangan ke depan adalah menjaga keseimbangan agar Mahkamah tetap mampu mengawal konstitusi tanpa mengubah dirinya menjadi aktor yang menentukan arah kebijakan anggaran negara.

Salah satu persoalan yang paling mendasar dalam praktik pengalokasian APBN adalah bagaimana memastikan bahwa alokasi "fungsi pendidikan" tidak mengalami manipulasi melalui penyertaan belanja-belanja yang hanya bernuansa pendidikan, namun secara substansi bukan merupakan komponen utama penyelenggaraan pendidikan. Praktik semacam ini sering terjadi ketika pos-pos seperti pendidikan kedinasan (misalnya di lingkungan TNI/Polri atau kementerian/lembaga lain), beasiswa yang bersifat non-inti, atau bahkan program sosial tertentu dimasukkan ke dalam perhitungan 20 persen anggaran pendidikan. Akibatnya, secara formal angka 20 persen tercapai, namun secara material anggaran yang benar-benar ditujukan untuk meningkatkan mutu, akses, dan pemerataan pendidikan menjadi jauh lebih kecil dari yang seharusnya.

Kondisi ini menimbulkan persoalan serius dari sisi transparansi dan akuntabilitas. Masyarakat, DPR, dan lembaga pengawas keuangan negara kesulitan untuk menilai secara akurat berapa besar anggaran yang sesungguhnya digunakan untuk memenuhi kewajiban konstitusional Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945. Ketidakjelasan definisi "anggaran pendidikan" membuka ruang bagi interpretasi yang longgar dan berpotensi mengaburkan tujuan konstitusional dari *mandatory spending* tersebut.

Oleh karena itu, pertanyaan penting yang perlu dijawab adalah: bagaimana memastikan agar alokasi fungsi pendidikan dalam APBN tidak lagi "dimanipulasi"? Apakah sudah saatnya dilakukan penegasan definisi yang lebih ketat dan rigid

mengenai apa saja yang boleh dan tidak boleh dimasukkan ke dalam perhitungan 20 persen anggaran pendidikan?

Secara normatif, penegasan tersebut dapat dilakukan melalui revisi Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) maupun Undang-Undang Keuangan Negara. Definisi yang lebih ketat sebaiknya merujuk pada komponen utama pendidikan sebagaimana telah digariskan oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu pembiayaan peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, kurikulum, serta evaluasi dan pengembangan pendidikan. Dengan adanya batasan yang jelas dan mengikat, maka transparansi dan akuntabilitas pengalokasian APBN dapat lebih terjaga, sekaligus mencegah praktik penggelembungan angka yang hanya memenuhi formalitas konstitusi tanpa mewujudkan substansinya.

Pemenuhan kewajiban konstitusional untuk menjaga anggaran pendidikan "murni" sebesar minimal 20 persen dari APBN, di samping keharusan membiayai program-program prioritas nasional lainnya—seperti Makan Bergizi Gratis (MBG), perlindungan sosial, infrastruktur, dan pengentasan kemiskinan—menimbulkan dilema fiskal yang tidak sederhana. Di satu sisi, negara terikat oleh perintah konstitusi untuk tidak mengorbankan *mandatory spending* pendidikan. Di sisi lain, negara juga wajib memenuhi hak-hak konstitusional lain yang sama pentingnya, termasuk hak atas kesejahteraan sosial dan pembangunan yang berkelanjutan. Pertanyaannya kemudian menjadi: bagaimana menyeimbangkan tuntutan-tuntutan tersebut tanpa menimbulkan defisit yang berlebihan, meningkatkan beban utang secara tidak terkendali, dan mengorbankan keberlanjutan fiskal jangka panjang?

Persoalan ini tidak hanya bersifat teknis-anggaran, melainkan juga menyentuh dimensi keadilan antargenerasi. Apabila pemerintah memilih membiayai seluruh kewajiban konstitusional dan program prioritas dengan cara memperbesar defisit dan utang, maka generasi mendatang yang akan menanggung beban pembayaran bunga dan cicilan utang tersebut. Sebaliknya, jika pemerintah memangkas alokasi untuk memenuhi batas defisit yang aman, maka hak-hak konstitusional generasi saat ini—khususnya hak atas pendidikan dan kesejahteraan sosial—berpotensi terabaikan.

Oleh karena itu, tantangan konstitusional yang sesungguhnya terletak pada kemampuan negara untuk merancang kebijakan fiskal yang tetap taat pada *mandatory spending*, namun sekaligus menjaga kesehatan anggaran secara berkelanjutan. Hal ini menuntut adanya prioritisasi yang lebih ketat, efisiensi belanja, perluasan basis penerimaan negara, serta pemisahan sumber pembiayaan yang jelas antara kewajiban konstitusional yang bersifat imperatif dengan program

prioritas yang bersifat diskresioner. Hanya dengan cara demikian, negara dapat memenuhi hak-hak konstitusional generasi sekarang tanpa mengorbankan hak dan kesejahteraan generasi yang akan datang.

Praktik pengalokasian anggaran pendidikan di tingkat daerah (APBD) seringkali menunjukkan pola yang mirip dengan permasalahan di tingkat nasional. Banyak pemerintah daerah yang secara formal berhasil "memenuhi" kewajiban 20 persen anggaran pendidikan, namun pencapaian tersebut ditempuh dengan cara memasukkan berbagai pos belanja yang hanya bernuansa pendidikan atau bahkan sama sekali bukan merupakan komponen utama penyelenggaraan pendidikan. Contohnya meliputi pembiayaan pendidikan kedinasan di lingkungan perangkat daerah, program beasiswa yang bersifat sporadis, kegiatan sosial yang dikaitkan dengan dunia pendidikan, atau belanja infrastruktur yang hanya secara tidak langsung menunjang kegiatan belajar-mengajar. Akibatnya, angka 20 persen tercapai di atas kertas, tetapi anggaran yang benar-benar dialokasikan untuk peningkatan mutu, akses, dan pemerataan pendidikan di sekolah-sekolah menjadi jauh lebih terbatas.

Fenomena ini menimbulkan pertanyaan kritis: apakah pendekatan serupa—yaitu memenuhi angka 20 persen dengan memperluas makna "anggaran pendidikan" secara longgar—dapat diterima secara konstitusional apabila diterapkan di tingkat nasional dalam penyusunan APBN?

Secara normatif, praktik semacam itu sesungguhnya problematik. Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 tidak hanya menuntut tercapainya angka minimal, melainkan menghendaki agar anggaran tersebut benar-benar diprioritaskan "untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional." Ketika pos-pos non-inti dimasukkan semata-mata untuk mengejar target persentase, maka yang terjadi adalah pemenuhan formalitas semata, bukan pemenuhan substansi konstitusional. Mahkamah Konstitusi melalui putusan-putusannya, termasuk Putusan No. 40/PUU-XXIV/2026, telah menegaskan bahwa anggaran pendidikan 20 persen harus diarahkan pada komponen utama pendidikan. Dengan demikian, pendekatan yang longgar dan manipulatif—baik di tingkat daerah maupun nasional—berpotensi bertentangan dengan semangat dan tujuan Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945, karena mengaburkan kewajiban negara untuk secara nyata mencerdaskan kehidupan bangsa melalui pendidikan yang berkualitas dan berkeadilan.

Kesimpulan

Konstitusionalitas Kebijakan Pemerintah dalam Pengalokasian APBN untuk Program Prioritas Nasional: Perspektif Hak atas Pendidikan dan Kesejahteraan

Sosial menunjukkan bahwa APBN bukan semata-mata instrumen teknokratis atau politik anggaran, melainkan perwujudan konkret kewajiban konstitusional negara. Pasal 31 dan Pasal 34 UUD NRI 1945 secara tegas menempatkan pemenuhan hak atas pendidikan dan kesejahteraan sosial sebagai tanggung jawab negara yang bersifat imperatif dan tidak dapat dikesampingkan.

Dari seluruh uraian, dapat ditarik beberapa kesimpulan utama:

Pertama, diskresi pemerintah dan DPR dalam menentukan program prioritas nasional tetap diakui, namun diskresi tersebut memiliki batas yang jelas. Label "prioritas nasional" tidak dapat digunakan untuk menggeser atau mengurangi kewajiban *mandatory spending* 20 persen anggaran pendidikan. Ketika program non-inti dimasukkan ke dalam pos pendidikan semata-mata untuk memenuhi angka formal, maka diskresi tersebut telah melampaui batas konstitusional.

Kedua, konstitusionalitas alokasi APBN tidak cukup diukur secara formal (tercapainya angka 20 persen), melainkan harus diuji secara substantif. Anggaran pendidikan harus benar-benar diarahkan pada komponen utama pendidikan—peserta didik, pendidik, sarana-prasarana, kurikulum, dan evaluasi—serta mampu meningkatkan akses, mutu, dan pemerataan pendidikan, khususnya pendidikan dasar yang wajib dibiayai negara.

Ketiga, hak atas pendidikan dan hak atas kesejahteraan sosial bersifat saling terkait, namun tidak boleh saling mengorbankan. Program seperti Makan Bergizi Gratis (MBG) memiliki landasan konstitusional yang kuat di bawah Pasal 34, sehingga lebih tepat dibiayai dari pos kesejahteraan sosial atau kesehatan, bukan dengan "meminjam" dari alokasi pendidikan 20 persen. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 40/PUU-XXIV/2026 telah menegaskan pentingnya pemisahan tersebut.

Keempat, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan yang sah sebagai *negative legislator* untuk menguji ketentuan dalam UU APBN yang bertentangan dengan konstitusi. Putusan yang memerintahkan pemisahan anggaran MBG bukanlah campur tangan terhadap politik anggaran, melainkan bentuk pengawalan terhadap batas-batas konstitusional agar kewajiban negara tidak dikaburkan.

Kelima, transparansi dan akuntabilitas menjadi prasyarat mutlak. Praktik memasukkan belanja yang hanya bernuansa pendidikan (baik di tingkat APBN maupun APBD) harus dihentikan melalui penegasan definisi yang lebih ketat dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa kejelasan definisi, angka 20 persen hanya akan menjadi formalitas semata.

Keenam, pemenuhan seluruh kewajiban konstitusional harus dilakukan dengan tetap menjaga keberlanjutan fiskal dan keadilan antargenerasi. Negara dituntut untuk merancang kebijakan anggaran yang taat konstitusi tanpa membebani generasi mendatang secara berlebihan melalui defisit dan utang yang tidak terkendali.

Secara keseluruhan, konstitusionalitas kebijakan alokasi APBN tidak hanya terletak pada tercapainya angka dan program prioritas, melainkan pada kesungguhan negara untuk menjadikan setiap rupiah anggaran sebagai instrumen nyata pemenuhan hak-hak konstitusional rakyat. Hanya dengan menjaga kemurnian *mandatory spending*, memisahkan sumber pembiayaan secara jelas, serta menegakkan transparansi dan akuntabilitas, negara dapat secara konsisten mewujudkan amanat konstitusi: mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia.

Referensi (Constantia, 12 Pt)

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2006). *Putusan Nomor 026/PUU-III/2005* [Putusan diucapkan 22 Maret 2006].

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2008). *Putusan Nomor 24/PUU-V/2007 tentang pengujian Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional* [Putusan diucapkan 20 Februari 2008].

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2026a). *Anggaran MBG harus dipisahkan dari anggaran pendidikan*. https://www.mkri.id/berita/anggaran-mbg-harus-dipisahkan-dari-anggaran-pendidikan-25496

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2026b). *Putusan Nomor 40/PUU-XXIV/2026 tentang pengujian Pasal 22 ayat (3) dan Penjelasan Pasal 22 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2026* [Putusan diucapkan 30 Juli 2026]. https://s.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_14745_1785399940.pdf

Melihat komponen anggaran pendidikan 2026 yang capai Rp 769 triliun, Rp 223 T untuk BGN. (2026, 30 Juli). *Kompas.com*. https://nasional.kompas.com/read/2026/07/30/18285491/melihat-komponen-anggaran-pendidikan-2026-yang-capai-rp-769-triliun-rp-223-t

MK kabulkan gaji guru masuk ke APBN. (n.d.). *Sekretariat Negara Republik Indonesia*. https://setneg.go.id/baca/index/mk_kabulkan_gaji_guru_masuk_ke_apbn

Muttaqin, A. (2010). Politik pendidikan: Studi kasus formulasi kebijakan alokasi 20 persen APBN untuk pendidikan. *Governance: Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik, 1*(2), 116–134. https://doi.org/10.38156/gjkmp.v1i2.25

Nurjani, Budiaman, H., & Sukarman, H. (2026). Ratio decidendi Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 40/PUU-XXIV/2026 tentang penetapan APBN Tahun 2028 sebagai batas pemisahan pendanaan Program Makan Bergizi Gratis. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi, 14*(2), 421–445. https://jurnal.unigal.ac.id/galuhjustisi/article/download/26348/pdf

Pusat Studi dan Konsultasi Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. (n.d.). *Anggaran MBG harus dipisah dari anggaran pendidikan: Menakar makna Putusan MK Nomor 40/PUU-XXIV/2026*. https://pskh.uin-suka.ac.id/id/berita/detail/16387/blog-post.html

Ratnaningsih, E. (2026, 8 September). Pembiayaan program MBG pasca putusan MK: Menjaga program prioritas tanpa mengurangi hak konstitusional atas pendidikan (bagian pertama). *Binus University Business Law*. https://business-law.binus.ac.id/2026/09/08/pembiayaan-program-mbg-pasca-putusan-mk-menjaga-program-prioritas-tanpa-mengurangi-hak-konstitusional-atas-pendidikan-bagian-pertama/

Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Republik Indonesia. (2003a). *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*.

Republik Indonesia. (2003b). *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*.

Republik Indonesia. (2025). *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2026* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 179, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7144).

Satriawan, I., & Lailam, T. (2019). Open legal policy dalam putusan Mahkamah Konstitusi dan pembentukan undang-undang. *Jurnal Konstitusi, 16*(3), 559–584. https://doi.org/10.31078/jk1636