

ALOKASI ANGGARAN PENDIDIKAN 20% DALAM APBN : ANALISIS YURIDIS IMPLEMENTASI AMANAT KONSTITUSI

**Ati Yuniati¹, Ananda Restu Nabila², Olivia Nazwa Kayla³,
David Julius Manihuruk⁴, Fidel Castro Steven Hutabarat⁵**

*Fakultas Hukum, Universitas Lampung
kelompok3hknunila@gmail.com*

Abstract

Article 31 paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia mandates the state to prioritize an education budget of at least 20% of the State Budget (APBN) and Regional Budgets (APBD). This mandate is reaffirmed in Article 49 paragraph (1) of Law No. 20 of 2003 on the National Education System, as well as in various State Budget laws that define the “education budget” under the education function, including teachers’ salaries and transfers to regional governments. However, the fulfillment of the 20% allocation is often achieved formally through budgeting techniques, while the spending structure is largely absorbed by personnel expenditures and administrative costs. As a result, its effectiveness in improving the quality and equitable distribution of education remains questionable. This article analyzes, from a juridical perspective, the constitutional mandate of allocating 20% of the State Budget to education, the consistency within the hierarchy of regulations, and current budgeting practices, with a focus on whether the inclusion of various expenditure items (including personnel spending and education functions outside the Ministry of Education) within the “education budget” is consistent with the true meaning of the constitutional mandate.

Keywords: Education Budget Allocation (20%), Constitutional Mandate of Education, Mandatory Spending in Education, State Budget (APBN/APBD), Education Financing Policy.

Abstrak

Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 memerintahkan negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang - kurangnya 20% dari APBN dan APBD. Perintah ini ditegaskan kembali dalam Pasal 49 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan berbagai undang - undang APBN yang mendefinisikan “anggaran pendidikan” pada fungsi pendidikan, termasuk gaji pendidik dan transfer ke daerah. Namun, pemenuhan angka 20% sering dicapai secara formal melalui teknik penganggaran, sementara struktur belanja banyak terserap untuk belanja pegawai dan biaya kedinasan sehingga efektivitasnya dalam meningkatkan kualitas dan pemerataan pendidikan dipertanyakan. Artikel ini menganalisis secara yuridis amanat konstitusi 20% APBN untuk pendidikan, konsistensi hierarki peraturan, serta praktik penganggaran, dengan fokus pada persoalan apakah memasukkan berbagai pos (termasuk belanja pegawai dan fungsi pendidikan di luar Kementerian Pendidikan) ke dalam “anggaran pendidikan” selaras dengan makna amanat konstitusi.

Keywords : *Alokasi Anggaran Pendidikan (20%), Mandat Konstitusional Pendidikan, Pengeluaran Wajib di Bidang Pendidikan, Anggaran Negara (APBN/APBD), Kebijakan Pembiayaan Pendidikan.*

A. PENDAHULUAN

Amandemen keempat UUD 1945 memasukkan ketentuan bahwa negara harus menyiapkan anggaran pendidikan sekurang - kurangnya 20% dari APBN dan APBD. Norma ini dimaksudkan sebagai “constitutional obligation” yang memaksa pemerintah dan DPR memberikan prioritas tinggi pada pendidikan sebagai hak konstitusional warga negara. Ketentuan tersebut kemudian diturunkan dalam UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 49 ayat (1), yang menyatakan dana pendidikan selain gaji pendidik dan

biaya kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN dan APBD untuk sektor pendidikan.

Dalam praktik, penganggaran pendidikan telah mencapai atau bahkan melampaui 20% secara formal dalam berbagai tahun anggaran, misalnya APBN 2023 sebesar Rp 612,2 triliun dan APBN 2024 sebesar Rp 665 triliun untuk fungsi pendidikan. Namun, berbagai studi menunjukkan bahwa sebagian besar anggaran masih terserap pada belanja pegawai, terutama gaji guru, sementara belanja modal untuk perbaikan sarana prasarana dan peningkatan mutu relatif kecil. Persentase 20% juga kerap dipenuhi melalui agregasi anggaran lintas kementerian/lembaga dan transfer ke daerah, termasuk gaji dan program kedinasan, sehingga menimbulkan perdebatan normatif apakah cara penghitungan tersebut sejalan dengan “prioritisasi” pendidikan yang dimaksud oleh UUD 1945.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan kualitatif normatif yang bertujuan untuk mengkaji alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam perspektif hukum tata negara dan hukum keuangan negara. Penelitian hukum normatif digunakan karena penelitian ini berfokus pada analisis terhadap norma hukum, peraturan perundang-undangan, serta konsep mandatory spending dalam anggaran pendidikan yang berkaitan dengan amanat konstitusi.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan dengan mengumpulkan berbagai referensi yang berkaitan dengan anggaran pendidikan dan mandatory spending dalam APBN. Data yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif dengan cara mengkaji ketentuan hukum yang berlaku dan mengaitkannya dengan praktik implementasi anggaran pendidikan di Indonesia. Analisis ini bertujuan agar memperoleh pemahaman yang jelas mengenai kesesuaian kebijakan anggaran pendidikan dengan amanat konstitusi serta prinsip pengelolaan keuangan negara.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis praktik implementasi alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dalam APBN dan APBD, termasuk teknik penghitungan serta komposisi

belanja pendidikan yang diterapkan dalam praktik penganggaran di Indonesia. Lebih lanjut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi yuridis dan kebijakan apabila alokasi anggaran pendidikan tidak mencapai ketentuan 20% atau dipenuhi dengan cara yang tidak sejalan dengan tujuan substantif peningkatan mutu dan pemerataan pendidikan. Pada akhirnya, penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi konseptual dan normatif guna perbaikan desain kebijakan anggaran pendidikan agar lebih selaras dengan prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas dalam pembiayaan pendidikan.

Melalui metode penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran yang jelas mengenai implementasi alokasi anggaran pendidikan 20% dalam APBN/APBD serta ketepatan mandatory spending dalam perspektif hukum tata negara dan hukum keuangan negara.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 memuat perintah bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD. Secara yuridis, norma ini mengikat pembentuk undang-undang dan penyusun APBN/APBD karena konstitusi adalah sumber hukum tertinggi. Penelitian tentang aspek hukum alokasi anggaran pendidikan menilai bahwa perumusan angka “rigid” 20% lahir dari proses amandemen yang tergolong tergesa dan kurang disertai desain masterplan pembiayaan pendidikan yang utuh, sehingga menimbulkan problem interpretasi dalam praktik.

UU No. 20 Tahun 2003 Pasal 49 ayat (1) mengatur bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya kedisiplinan dialokasikan minimal 20% dari APBN/APBD untuk sektor pendidikan. Penjelasan pasal tersebut yang menyebut pemenuhan dapat dilakukan “bertahap” dinilai sebagian pakar sebagai penyimpangan dari kata “memprioritaskan” dalam UUD 1945, karena melahirkan norma baru yang melunakkan daya paksa konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 026/PUU-III/2005 menegaskan bahwa selama anggaran pendidikan belum mencapai 20%, APBN

berpotensi bertentangan dengan UUD 1945. Ini menempatkan angka 20% sebagai parameter konstitusionalitas APBN/APBD.

Secara lebih teknis, UU APBN (misalnya UU No. 8/2016) mendefinisikan anggaran pendidikan sebagai alokasi pada fungsi pendidikan yang dianggarkan melalui kementerian/lembaga, transfer ke daerah dan desa, dan pengeluaran pembiayaan, termasuk gaji pendidik, tetapi tidak termasuk pendidikan kedinasan. Definisi ini memperluas cakupan “anggaran pendidikan” melampaui belanja Kementerian Pendidikan saja, dan di sinilah letak sumber perdebatan ketika fungsi pendidikan di berbagai kementerian dihitung untuk memenuhi 20%.

Reduksi makna pasal 31 UUD 1945 dalam postur belanja pendidikan

Amanat alokasi minimal 20% anggaran untuk pendidikan berasal dari Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 dan dipertegas dalam Pasal 49 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 yang mensyaratkan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD dialokasikan untuk pendidikan di luar pendidikan kedinasan tertentu.¹ Dalam praktik, ketentuan ini diturunkan ke dalam konsep “anggaran pendidikan” atau “fungsi pendidikan” yang menjadi dasar teknis penghitungan di APBN dan APBD.²

Secara nasional, 20% dihitung sebagai rasio anggaran fungsi pendidikan terhadap total belanja negara/daerah. Di APBN, anggaran pendidikan mencakup:

1. Belanja fungsi pendidikan pada kementerian/lembaga,
2. Transfer ke daerah dan dana desa yang ditandai sebagai pendidikan, dan
3. Pengeluaran pembiayaan untuk pendidikan, termasuk gaji pendidik tetapi tidak termasuk pendidikan kedinasan

¹ Saputra, A. (2018). Allocation of education budget in Indonesia. *Budapest International Research and Critics Institute-Journal (BIRCI-Journal)*, 1(2), 141-147. <https://doi.org/10.33258/birci.v1i2.19>.

² Masrianda, M. (2022). Konsep Dasar Manajemen Keuangan Dan Pembiayaan Pendidikan Dalam Pengelolaan Serta Pengalokasian Dana Pendidikan. *Jurnal Administrasi Pendidikan*, 19(2), 193-202. <https://doi.org/10.17509/jap.v29i2.46826>

Di daerah, prinsip yang sama digunakan dengan istilah “belanja fungsi pendidikan” dalam APBD, yang tidak terbatas pada Dinas Pendidikan. Misalnya, Kota Surabaya secara teknis tampak hanya mencapai 19,84% bila yang dihitung hanya Dinas Pendidikan, tetapi lewat penambahan belanja bernuansa pendidikan di perangkat daerah lain (misalnya beasiswa, program sosial pendidikan) persentase fungsi pendidikan mencapai 21,10% APBD.³ Pendekatan ini secara formal memenuhi mandatory spending 20% dengan cara memasukkan seluruh pos yang dapat ditafsirkan menunjang fungsi pendidikan, tidak selalu identik dengan program inti peningkatan mutu di sekolah.

Pada tingkat nasional, setelah UU Sisdiknas 2003, porsi anggaran pendidikan meningkat bertahap dan dinyatakan mulai mencapai 20% sejak APBN 2009, dihitung sebagai gabungan 20% APBN pusat, 20% APBD provinsi, dan 20% APBD kabupaten/kota. Konsep fungsi pendidikan yang digunakan dalam undang-undang APBN juga menegaskan bahwa gaji pendidik boleh dihitung di dalam 20% tersebut.⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi 2008 mengukuhkan kewajiban 20% dan memasukkan gaji guru sebagai bagian anggaran pendidikan dalam penghitungan APBN dan APBD.⁵

Sejumlah studi menegaskan dominasi belanja pegawai (gaji, tunjangan, honorarium) dan relatif kecilnya porsi belanja modal dan belanja peningkatan mutu:

1. Kajian nasional menunjukkan bahwa di banyak daerah, >60% belanja fungsi pendidikan terserap untuk belanja

³ Anggreni, N. (2023). Akibat Hukum atas Alokasi Anggaran Pendidikan yang Kurang dari 20% Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. *Jurnal Mengkaji Indonesia*, 2(1), 195-215. <https://doi.org/10.59066/jmi.v2i1.425>

⁴ Masrianda, M. (2022). Konsep Dasar Manajemen Keuangan Dan Pembiayaan Pendidikan Dalam Pengelolaan Serta Pengalokasian Dana Pendidikan. *Jurnal Administrasi Pendidikan*, 19(2), 193-202. <https://doi.org/10.17509/jap.v29i2.46826>

⁵ Sabilah, F., Suparto, S., & Salahudin, S. (2022). Public Policy Analysis On Education Budget Allocation: Case Studys in Regencies/Municipalities East Java, Indonesia. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 59-85. <https://doi.org/10.18196/jgp.v13i1.12529>.

pegawai; belanja modal untuk sarana, prasarana, dan peningkatan mutu relatif kecil sehingga pemerataan infrastruktur berjalan lambat.⁶

2. Studi literatur APBN menemukan bahwa anggaran pendidikan nasional berproporsi besar, tetapi “mayoritas masih digunakan untuk pembayaran gaji guru” dan belum berorientasi kuat pada program peningkatan kualitas pembelajaran.⁷
3. Kajian literatur APBN juga menyimpulkan bahwa pada praktiknya alokasi 20% bercampur dengan gaji guru dan biaya kedinasan, padahal secara ideal 20% seharusnya “murni” untuk pembiayaan pendidikan di luar gaji dan kedinasan agar efektif mendorong mutu.⁸

Di banyak daerah, beban belanja rutin ini diperberat oleh terbatasnya kapasitas fiskal. Daerah kaya seperti DKI Jakarta dan beberapa provinsi di Jawa relatif dapat menyediakan anggaran pendidikan yang besar, sementara NTT dan Papua mengalami keterbatasan fiskal yang berdampak pada rendahnya kualitas layanan pendidikan.⁹

⁶ Suryani, Y., Pertiwi, I. I., Mustafa, I. A., Mulawarman, W. G., & Haryaka, U. (2025). Peran Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Anggaran Pendidikan untuk Meningkatkan Akses dan Kualitas Pendidikan, 5(3), 376–391. <https://doi.org/10.58578/alsys.v5i3.5461>.

⁷ Rustiningrum, S., & Digidowiseiso, K. (2023). Alokasi Anggaran Pendidikan Dalam Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (Apbn) Di Indonesia. *JMBI UNSRAT (Jurnal Ilmiah Manajemen Bisnis Dan Inovasi Universitas Sam Ratulangi)*, 10(2), 800-813. <https://doi.org/10.35794/jmbi.v10i2.49867>.

⁸ Santoso, M. S. A. F. (2021). Analisis anggaran pendapatan belanja negara (APBN) terhadap pendanaan kebijakan pendidikan. *Jurnal Studi Ilmu Pemerintahan*, 2(2), 31-36. <https://doi.org/10.35326/jsip.v2i2.1524>

⁹ Sumiyana, S., & Effendi, R. (2024). Indonesia's education budgeting system denoting low adaptiveness: functionalism analysis. *Cogent Social Sciences*, 10(1), 2393870. <https://doi.org/10.1080/23311886.2024.2393870>

Secara agregat nasional, berbagai studi DEA dan evaluasi efisiensi menunjukkan bahwa banyak provinsi/kabupaten tidak efisien dalam menggunakan dana pendidikan hanya sebagian kecil yang mencapai skor efisiensi sempurna, sedangkan banyak daerah menunjukkan inefisiensi teknis dan gap antara input (anggaran) dan output (rasio guru-murid, partisipasi sekolah, capaian pembelajaran).¹⁰ Secara formal, Indonesia dapat dikatakan telah:

1. Membangun kerangka hukum yang kuat (UUD 1945, UU Sisdiknas, UU APBN, putusan MK) yang memandatkan minimal 20% APBN/APBD untuk pendidikan, dan
2. Mencapai angka 20% dalam postur APBN sejak 2009, dan di banyak daerah APBD juga mencantumkan fungsi pendidikan mendekati atau melampaui 20%. Namun penilaian material apakah amanat konstitusi “memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional” benar-benar tercapai jauh lebih problematis.

Secara yuridis, beberapa analisis menegaskan bahwa pemenuhan 20% seharusnya dibaca dalam perspektif “constitutional mandatory spending”: negara bukan hanya wajib mencantumkan 20% di atas kertas, tetapi juga bertanggung jawab memastikan bahwa struktur dan penggunaan anggaran tersebut benar-benar mengarah pada peningkatan mutu, pemerataan akses, dan kesiapan sumber daya manusia.¹¹

Konstitusionalitas dan transparansi alokasi mandatory spending pendidikan

¹⁰ Putra, T. M., & Anitasari, M. (2020). Efisiensi Pengeluaran Pemerintah Bidang Pendidikan di Indonesia (Data Envelopment Analysis). *Convergence: The Journal of Economic Development*, 1(1), 1-8.
<https://doi.org/10.33369/convergence-jep.v1i1.10859>.

¹¹ Fikri, A., & Sulfany, A. (2024). Anggaran Pendidikan Era Otonomi Daerah Dalam Perspektif Constitutional Mandatory Spending: Studi Kebijakan Kartu Jakarta Pintar. *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum*, 9(1), 127-145. <https://doi.org/10.24967/jcs.v9i1.3228>

Pengeluaran wajib (mandatory spending) merupakan konsep dalam kebijakan fiskal yang merujuk pada pengeluaran negara yang secara hukum harus dialokasikan dalam besaran tertentu berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan discretionary spending yang bergantung pada kebijaksanaan eksekutif, besaran mandatory spending telah ditetapkan secara mengikat oleh norma hukum sehingga tidak dapat dikurangi atau diabaikan atas dasar pertimbangan kebijakan biasa. Dalam konteks Indonesia, bentuk mandatory spending yang paling fundamental dalam bidang pendidikan adalah kewajiban pengalokasian anggaran minimal 20% dari (APBN) dan (APBD).

Berdasarkan pendekatan fungsi pendidikan yang digunakan dalam APBN, terdapat beberapa komponen utama yang secara resmi dikategorikan sebagai anggaran pendidikan. Pertama, belanja kementerian/lembaga yang secara langsung menyelenggarakan fungsi pendidikan. Kedua, transfer ke daerah dalam bentuk Dana Alokasi Khusus (DAK) fisik dan non-fisik bidang pendidikan. Ketiga, program bantuan pendidikan seperti dana (BOS) dan berbagai beasiswa. Keempat, berbagai program peningkatan kualitas SDM yang dilaksanakan oleh kementerian di luar Kementerian Pendidikan.¹² Pendekatan pengelompokan yang sangat luas ini secara teknis memudahkan pemenuhan angka 20%, namun sekaligus mengorbankan kejernihan akuntansi publik.

Selain itu terdapat berbagai program lintas kementerian yang juga dimasukkan ke dalam kategori anggaran pendidikan. Program tersebut antara lain pelatihan SDM di bawah Kementerian Ketenagakerjaan, program pengembangan kompetensi tenaga kerja, serta kegiatan peningkatan kapasitas masyarakat yang dinilai berkaitan tidak langsung dengan pendidikan.¹³ Praktik ini semakin

¹² Masrianda, M. (2022). Konsep Dasar Manajemen Keuangan Dan Pembiayaan Pendidikan Dalam Pengelolaan Serta Pengalokasian Dana Pendidikan. *Jurnal Administrasi Pendidikan*, 19(2), 193-202. <https://doi.org/10.17509/jap.v29i2.46826>

¹³ Sabilah, F., Suparto, S., & Salahudin, S. (2022). Public Policy Analysis On Education Budget Allocation: Case Studys in Regencies/Municipalities East Java, Indonesia. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 59-85. <https://doi.org/10.18196/jgp.v13i1.12529>

meluas pada APBN 2025 dan 2026, program Makan Bergizi Gratis (MBG) pun dikategorikan dalam fungsi pendidikan, suatu langkah yang secara yuridis lemah karena program tersebut tidak berkaitan langsung dengan penyelenggaraan pendidikan formal.

Analisis konstusionalitas perlu membedakan dua dimensi yang berbeda namun saling berkaitan. Pertama, konstusionalitas formal, yakni pemenuhan angka 20% sebagai persyaratan prosedural yang dapat diverifikasi secara kuantitatif dalam dokumen APBN/APBD. Kedua, konstusionalitas material, yakni sejauh mana substansi dan komposisi anggaran tersebut benar-benar mencerminkan prioritas konstusional untuk meningkatkan mutu dan pemerataan pendidikan nasional.

Permasalahan transparansi yang paling mendasar adalah ketidakjelasan definisi operasional mengenai apa yang sesungguhnya termasuk dalam komponen “anggaran pendidikan” atau “fungsi pendidikan”. Ketidakjelasan ini membuka celah bagi pemerintah untuk secara luas mengategorikan berbagai jenis belanja ke dalam pos anggaran pendidikan, selama masih dapat dijustifikasi memiliki keterkaitan meskipun tidak langsung dengan pengembangan pendidikan atau SDM.

Pendekatan yang terlalu elastis ini justru mengorbankan transparansi dan kejernihan akuntansi publik. Masyarakat dan pemangku kepentingan menjadi sulit menilai secara akurat seberapa besar dana yang benar-benar digunakan untuk meningkatkan kualitas pembelajaran di sekolah, dibandingkan dengan dana yang terpakai untuk menggaji aparatur atau membiayai program yang hanya berkaitan tidak langsung dengan pendidikan.¹⁴

Analisis tersebut menggunakan Data Envelopment Analysis (DEA) yang menunjukkan bahwa sebagian kecil provinsi dan kabupaten/kota yang mencapai skor efisiensi sempurna, sementara mayoritas menunjukkan inefisiensi teknis yang menandai terputusnya hubungan antara besaran anggaran dan capaian output pendidikan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa pemenuhan formal

¹⁴ Masrianda, M. (2022). Konsep Dasar Manajemen Keuangan Dan Pembiayaan Pendidikan Dalam Pengelolaan Serta Pengalokasian Dana Pendidikan. *Jurnal Administrasi Pendidikan*, 19(2), 193-202. <https://doi.org/10.17509/jap.v29i2.46826>

angka 20% di tingkat nasional tidak dengan sendirinya menjamin ratanya akses dan kualitas pendidikan di seluruh pelosok negeri.

Implikasi yuridis pelanggaran anggaran pendidikan

Berbagai kegiatan dalam bidang pendidikan membutuhkan dukungan pembiayaan yang memadai. Anggaran tersebut diperlukan untuk menyediakan fasilitas belajar mengajar yang layak, membantu peserta didik yang kurang mampu, membayar gaji guru dan tenaga kependidikan lainnya, serta mendukung berbagai kegiatan pembelajaran di sekolah. Apabila pendanaan pendidikan tidak berjalan secara baik dan lancar, maka proses belajar mengajar akan terdampak, misalnya karena keterbatasan sarana pendidikan dan tidak terjaminnya kesejahteraan tenaga pendidik. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kelancaran penyelenggaraan pendidikan sangat bergantung pada kecukupan pembiayaan. Oleh karena itu, anggaran pendidikan dalam APBN berperan sangat penting dalam menjamin keberhasilan penyelenggaraan pendidikan nasional yang layak dan berkualitas.

Dalam praktik penyusunan anggaran negara, berbagai pos anggaran umumnya memerlukan proses perencanaan yang cukup kompleks karena harus disertai dengan perkiraan kebutuhan serta pengajuan rencana anggaran secara rinci. Namun, hal yang berbeda terjadi pada anggaran pendidikan karena konstitusi telah menentukan secara tegas besaran alokasinya. Ketentuan tersebut menjadikan pemerintah tidak perlu lagi menyusun estimasi yang rumit sebagaimana pada pos anggaran lainnya, sebab persentase anggaran pendidikan telah ditetapkan secara otomatis. Oleh karena itu, fokus utama pemerintah lebih diarahkan pada tahap pelaksanaan program kerja serta mekanisme pertanggungjawaban di kementerian dan lembaga yang menerima alokasi anggaran pendidikan tersebut.¹⁵ Akan tetapi persoalan yang muncul adalah apakah komponen pendidikan yang tepat untuk di masukan dalam pos anggaran pendidikan. Oleh karena itu pos dalam anggaran

¹⁵ Juanda, J. (2021). Anomali Anggaran Pendidikan Dalam Pengaturan Dan Praktek. " *Dharmasiswa*" *Jurnal Program Magister Hukum FHUI*, 1(2), 18.
<https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa/vol1/iss2/18>

pendidikan seyogyanya bersifat substansial bukan hanya bersifat formal.

Dalam doktrin hukum administrasi, jika produk hukum yang tingkatannya lebih rendah bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi dapat dinilai memiliki cacat hukum. Pelanggaran terhadap norma yang lebih tinggi tersebut dapat berimplikasi pada status keabsahan peraturan yang bersangkutan, sehingga dapat dikategorikan sebagai batal demi hukum *nietig van rechtswege* atau setidaknya dapat dibatalkan *vernietigbaar*.¹⁶

Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa UU APBN yang tidak memenuhi ketentuan minimal 20% dari APBN dapat diuji konstusionalitasnya melalui mekanisme *judicial review*. Setidaknya terdapat tiga putusan penting MK yang relevan, yakni Putusan Nomor 011/PUU-III/2005, Putusan Nomor 026/PUU-III/2005, dan Putusan Nomor 13/PUU-VI/2008. Dalam putusan-putusan tersebut, MK konsisten menyatakan bahwa UU APBN yang tidak memenuhi kewajiban 20% bertentangan dengan konstitusi. Namun, apabila UU APBN bertentangan dengan UUD 1945 mengenai anggaran pendidikan maka akibat hukumnya tetap ada namun hanya pada batas yang paling fatal, bukan pada keseluruhan UU APBN tersebut. Sehingga UU APBN tetap mengikat secara hukum dan dapat dilaksanakan sebagai dasar hukum pelaksanaan APBN berdasarkan UU *a quo* dengan kewajiban bagi Pemerintah dan DPR untuk mengalokasikan kelebihan dana.¹⁷

Oleh karena itu, kiranya perlu diperhatikan bahwa suatu peraturan perundang-undangan harus mempertegas komponen-komponen yang sah dan layak masuk ke dalam anggaran pendidikan demi mencapai amanat konstitusi. Penegasan tersebut penting agar tidak ada pihak yang dengan seenaknya memasukkan suatu anggaran ke dalam pos anggaran pendidikan hanya karena bersentuhan dengan isu pendidikan, tanpa mempertimbangkan ketentuan hukum dan tujuan substantif alokasi

¹⁶ Huda, N. (2011). Hukum tata negara Indonesia. Jakarta :Rajagrafindo Persada.

¹⁷ Ikhtisar Putusan Putusan Nomor 13/PUU-VI/2008, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

anggaran.¹⁸ Dengan demikian, pengelolaan anggaran pendidikan akan lebih transparan, akuntabel, dan selaras dengan tujuan peningkatan mutu dan pemerataan pendidikan.

C. KESIMPULAN

Praktik implementasi alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dalam APBN/APBD pada dasarnya telah terpenuhi secara formal melalui pendekatan fungsi pendidikan yang mencakup berbagai komponen, seperti belanja kementerian/lembaga, transfer ke daerah, serta gaji dan tunjangan pendidik. Namun, teknik penghitungan ini menunjukkan bahwa pemenuhan tersebut lebih bersifat administratif karena sebagian besar anggaran terserap pada belanja pegawai dan biaya rutin. Akibatnya, komposisi anggaran belum sepenuhnya mencerminkan prioritas pada peningkatan mutu pendidikan, sehingga efektivitas implementasinya dalam mencapai tujuan pendidikan nasional masih terbatas.

Memasukkan berbagai komponen seperti gaji guru, program lintas kementerian, dan belanja administrasi ke dalam anggaran pendidikan secara hukum dapat dibenarkan karena sesuai dengan definisi fungsi pendidikan dalam peraturan perundang-undangan. Namun, dari perspektif konstitusional, praktik ini menimbulkan persoalan karena berpotensi mereduksi makna substantif amanat UUD 1945 sebagai upaya nyata dalam meningkatkan kualitas dan pemerataan pendidikan. Oleh karena itu, meskipun sah secara formal, praktik tersebut belum sepenuhnya mencerminkan tujuan konstitusional secara material.

Apabila alokasi anggaran pendidikan kurang dari 20%, maka hal tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan inkonstitusional dan berpotensi menimbulkan cacat hukum pada APBN/APBD. Namun, dalam praktiknya, konsekuensi yuridis tidak selalu membatalkan keseluruhan kebijakan anggaran, melainkan mendorong penyesuaian melalui mekanisme konstitusional. Di sisi

¹⁸ Ester Lince Napitupulu, “Perjelas Anggaran Pendidikan dan Ruang Lingkup Pemakaiannya”, <https://www.kompas.id/artikel/perjelas-anggaran-pendidikan-dan-ruang-lingkup-pemakaiannya>. diakses pada tanggal 11 Maret 2026.

lain, pemenuhan yang hanya bersifat formal juga memiliki implikasi kebijakan, yaitu tidak optimalnya peningkatan kualitas pendidikan. Oleh karena itu, diperlukan perbaikan dalam regulasi, pengawasan, serta pengelolaan anggaran agar tidak hanya memenuhi aspek legalitas, tetapi juga mampu mewujudkan tujuan pendidikan yang bermutu dan merata.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggreni, N. (2023). Akibat Hukum atas Alokasi Anggaran Pendidikan yang Kurang dari 20% Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah. *Jurnal Mengkaji Indonesia*
- Ester Lince Napitupulu, “Perjelas Anggaran Pendidikan dan Ruang Lingkup Pemakaiannya”,
<https://www.kompas.id/artikel/perjelas-anggaran-pendidikan-dan-ruang-lingkup-pemakaiannya>. Diakses pada tanggal 11 Maret 2026
- Fikri, A., & Sulfany, A. (2024). Anggaran Pendidikan Era Otonomi Daerah Dalam Perspektif Constitutional Mandatory Spending: Studi Kebijakan Kartu Jakarta Pintar. *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum*.
- Ikhtisar Putusan Putusan Nomor 13/PUU-VI/2008, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Juanda, Juanda. “Anomali Anggaran Pendidikan Dalam Pengaturan Dan Praktek.” *Dharmasiswa: Jurnal Program Magister Hukum FHUI* 1, no. 2 (2021): 18.
- Masrianda, M. (2022). KONSEP DASAR MANAJEMEN KEUANGAN DAN PEMBIAYAAN PENDIDIKAN DALAM PENGELOLAAN SERTA PENGALOKASIAN DANA PENDIDIKAN.
- Ni'matul Huda. Hukum Tata Negara Indonesia. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015 *Jurnal Administrasi Pendidikan*.
- Noviandi, H., & Karim, H. (2025). *STRENGTHENING EDUCATION COST MANAGEMENT. ICMIE Proceedings*.
- Putra, T. M., & Anitasari, M. (2020). EFISIENSI PENGELUARAN PEMERINTAH BIDANG PENDIDIKAN DI INDONESIA (DATA ENVELOPMENT ANALYSIS)., 1, 1-8.

- Rustiningrum, S., & Digdowiseiso, K. (2023). ALOKASI ANGGARAN PENDIDIKAN DALAM ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN) DI INDONESIA. *JMBI UNSRAT (Jurnal Ilmiah Manajemen Bisnis dan Inovasi Universitas Sam Ratulangi)*.
- Sabilah, F., Suparto, S., & Salahudin, S. (2023). Public Policy Analysis On Education Budget Allocation: Case Studys in egencies/Municipalities East Java, Indonesia. *Jurnal Studi Pemerintahan*.
- Santoso, M. (2021). ANALISIS ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA NEGARA(APBN) TERHADAP PENDANAAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN. *Jurnal Studi Ilmu Pemerintahan*.
- Saputra, A. (2018). Allocation of Education Budget in Indonesia. Budapest International Research and Critics Institute (*BIRCI-Journal*) : *Humanities and Social Sciences*
- Sumiyana, S., & Effendi, R. (2024). Indonesia's education budgeting system denoting low adaptiveness: Functionalism analysis. *Cogent Social Sciences*, 10.
- Suryani, Y., Pertiwi, I., Mustafa, I., Mulawarman, W., & Haryaka, U. (2025). Peran Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Anggaran Pendidikan untuk Meningkatkan Akses dan Kualitas Pendidikan. *ALSYS*.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.