



## The Reform Initiatives

Merupakan lembaga riset kebijakan yang bernaung di bawah PT Semesta Infomedia Indonesia, berkedudukan di Jakarta.

TRI fokus pada penelitian kebijakan terkait Ekonomi, Fiskal, Kesejahteraan Sosial, Desentralisasi, Lingkungan Hidup & Perubahan Iklim, Tata Kelola Kebijakan yang Baik, Politik & Elektoral, Penegakan Hukum, Ekonomi Digital, serta Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM).



**Hadi Prayitno**

Direktur Eksekutif  
The Reform Initiative (TRI)

# ANALISA

February 19, 2026

Vol. 0018

Hasil Kajian Cepat Terhadap Isu Strategis Kekinian



Ilustrasi : Gemini AI

## Menggugat APBN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2026 sempat menjadi misteri. Salinan undang-undang dan peraturan presiden tak kunjung ditayangkan meskipun telah diundangkan, satu bulan setelah mendapatkan persetujuan DPR RI. Praktik janggal dan tidak lazim itu memantik kritik, materi kebijakan anggaran disambut tiga gugatan. Pertama, dalam sejarah, sejak Mahkamah Konstitusi berdiri.

Yayasan Taman Belajar Nusantara bersama tiga pelajar/mahasiswa dan satu guru honorer mendaftarkan gugatan nomor 40/PUU/XIV/2026 tertanggal 26 Januari 2026. Rega Felix, seorang dosen menyusul dengan nomor 52/PUU/XIV/2026 tertanggal 2 Februari 2026. Gugatan ketiga disampaikan Reza Sudrajat pada 3 Februari 2026 dengan nomor gugatan 55/PUU/XIV/2026.

Para penggugat menyampaikan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan Pasal 22 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025 dan penjelasannya karena inkonstitusional. Mereka berpendapat bahwa klaim anggaran pendidikan sebesar Rp 769,1 triliun atau setara 20 persen dari belanja negara Rp 3.842,7 triliun tidak sepenuhnya untuk membiayai kebutuhan penyelenggaraan pendidikan secara murni, karena di dalamnya diselipkan alokasi program Makan Bergizi Gratis Rp 223,5 triliun.

Jika diselisik lebih cermat, anggaran pendidikan dalam APBN 2026 di luar program Makan Bergizi Gratis sebesar Rp 545,5 triliun, atau hanya setara 14,2 persen dari total belanja negara, jauh dari amanat konstitusi. Alokasi tersebut terdistribusi dalam belanja Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah Rp 56,7 triliun, Kementerian Pendidikan Tinggi, Sains, dan Teknologi Rp 61,9 triliun, Kementerian Agama Rp 75,6 triliun, Kementerian Pekerjaan Umum Rp 23,1 triliun, Kementerian Sosial Rp 15,9 triliun, transfer ke daerah Rp 264,6 triliun, dan pengeluaran pembiayaan Rp 34 triliun (Perpres Nomor 118/2025).

Uji materi terhadap UU APBN juga pernah dilakukan Koalisi Masyarakat Sipil empat belas tahun silam. Gunawan dkk (2011) mendokumentasikan proses, materi gugatan, pendapat saksi ahli, dan putusan MK dalam buku berjudul Menggugat APBN: Ketika Keuangan Negara Tidak untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat. Penggugat menilai APBN 2011 inkonstitusional karena belanja pendidikan dan belanja kesehatan belum sepenuhnya memenuhi amanat konstitusi, kenaikan belanja perjalanan dinas, dan belanja pegawai berpunggungan dengan tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Gugatan koalisi masyarakat sipil memang belum dikabulkan, tetapi peristiwa tersebut menjadi penanda bahwa advokasi anggaran menemukan rute alternatif melalui jalur litigasi.

### **Amanat konstitusi**

Pasal 23 UUD NRI 1945 membahas secara khusus tentang APBN agar dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab, untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Amanatnya jelas, transparansi dan akuntabilitas adalah syarat mutlak konstitusionalitas pengelolaan keuangan negara, dengan operasionalisasinya diatur dalam undang-undang.

Namun, konstitusi tidak mematok takaran yang jelas iihwal dampak atau manfaat konstitusional APBN karena istilah "sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" tidak mudah diukur dan dibuktikan. Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 3/PUU-VIII/2010 menguraikan tafsir bahwa tolok ukur kemakmuran rakyat mencakup kemanfaatan, pemerataan manfaat, partisipasi dalam menentukan kebijakan, dan penghormatan hak rakyat turun-temurun.

Prayitno (2026) memaknai tafsir tersebut sebagai petunjuk untuk menguji dampak pelaksanaan APBN melalui aneka pertanyaan: Apa saja manfaat belanja negara? Siapa dan di daerah mana penerima manfaat berada? Bagaimana keterlibatan penerima manfaat dalam menentukan kebijakan? Indikator-indikator sosial dan ekonomi juga dapat disandingkan untuk mengukur dampak konstitusional tersebut.

Apabila kita membaca lebih cermat, pasal-pasal lain konstitusi yang mencakup dimensi sosial menyematkan amanat kepada pemerintah untuk memastikan alokasi anggaran sebagai bukti adanya itikad kuat dalam memenuhi tanggung jawab.

Pertama, tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak (Pasal 27). Isu pekerjaan dan penghidupan layak selalu melekat dalam ulasan nota keuangan APBN, selaras dengan kesadaran pemerintah untuk menyediakan dan memenuhi dua hajat tersebut, yang dirancang dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) ataupun rencana kerja pemerintah (RKP).

Kedua, setiap orang berhak mendapatkan pemenuhan kebutuhan dasar, hidup sejahtera lahir batin, dan bertempat tinggal (Pasal 28 C Ayat 1 dan Pasal 28 H Ayat 1). Joseph Rowntree (1901) melalui karya fenomenal, Basic Need Tradition, menerjemahkan kebutuhan dasar paling sedikit meliputi sandang, pangan, dan papan. Bahkan Kakwani dan Son (2025) menekankan kebutuhan dasar harus mencakup struktur pengeluaran lebih luas.

Ketiga, pemerintah wajib membiayai kebutuhan pendidikan dasar dan mengalokasikan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD (Pasal 31). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, pendidikan dasar meliputi SD sederajat dan SMP sederajat.

Pemerintah pertama kali merealisasikan amanat konstitusi untuk mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari APBN pada tahun anggaran 2009 sebagai salah satu mandatory spending yang diterapkan setelah melalui proses pemenuhan bertahap. Nilai anggaran pendidikan saat itu sebesar Rp 224 triliun.

Keempat, negara bertanggung jawab memelihara fakir miskin dan anak-anak telantar serta mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat (Pasal 34). Indonesia tercatat turut serta menyepakati resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengenai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), dengan komitmen yang menitikberatkan pada agenda percepatan penanggulangan kemiskinan bersama enam belas tujuan spesifik lainnya. Kebijakan pembangunan semestinya diikuti dengan alokasi anggaran yang memadai untuk menuntaskan dua tanggung jawab konstitusional yang selaras dengan agenda global tersebut setiap tahun.

Kelima, negara juga diberikan amanat untuk menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan bagi seluruh warga (Pasal 34). Kesehatan adalah satu dari tiga indikator utama Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang telah disepakati secara internasional sebagai ukuran kemajuan sebuah bangsa. Pelayanan kesehatan yang berkualitas, adil, dan merata tentu saja membutuhkan dukungan kebijakan anggaran yang besar.

## **Taat konsitusi**

Parade uji materi APBN 2026 patut dibaca sebagai bentuk kepedulian dan partisipasi warga negara dalam menjaga kepatuhan anggaran negara terhadap konstitusi. Gugatan mereka terkait anggaran pendidikan hanya satu dari beberapa mandat konstitusi. Lima pasal yang telah dibahas sebelumnya menjadi pemandu arah bagi pemerintah dan DPR dalam menetapkan fokus prioritas kebijakan APBN agar tidak memunggungi konstitusi.

Alokasi APBN dapat diutamakan untuk membiayai program-program spesifik, antara lain: (i) penyediaan lapangan kerja, baik melalui skema padat karya maupun subsidi; (ii) pemenuhan kebutuhan dasar, terutama sandang, pangan, papan (perumahan), dan energi; (iii) penyelenggaraan pendidikan dengan alokasi paling sedikit 20 persen; (iv) memelihara fakir miskin dan anak telantar melalui perlindungan sosial; (v) pemenuhan jaminan sosial kepada seluruh warga (universal coverage); dan (v) menyediakan fasilitas pelayanan kesediaan dengan alokasi anggaran paling sedikit 5 persen sebagaimana dimandatkan oleh undang-undang kesehatan.

Dampak dan manfaat langsung program tersebut dapat diukur dengan indikator angka kemiskinan, rasio gini, tingkat pengangguran terbuka, indeks pembangunan manusia, rasio konektivitas wilayah, rasio elektrifikasi, jumlah rumah tidak layak huni, tingkat pengangguran terbuka, angka partisipasi murni pendidikan dasar, angka harapan hidup, termasuk angka kematian ibu dan bayi di seluruh pelosok negeri.

Arsitektur APBN yang dibangun berdasarkan cetak biru konstitusi dapat berfungsi lebih optimal sebagai instrumen kesejahteraan. Produk politik yang dimasak pemerintah dan DPR tersebut akan menemukan rute keberpihakan lebih kuat terhadap sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.