

ASLI

NO. 40./PUU-XXIV/2026
Hari : Rabu
Tanggal : 18 Februari 2026
Jam : 11.47 WIB

Jakarta, 18 Februari 2026

Kepada Yang Terhormat:

KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Jalan Medan Merdeka Barat Nomor 6, Jakarta Pusat, DKI Jakarta 10110

Hal : Permohonan Pengujian Materiil 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 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Dengan Hormat, yang bertanda tangan di bawah ini, **A. Fahrur Rozi, S.H., Abdul Hakim, S.H., M.H., Sipghotulloh Mujaddidi, S.H., M.H., Muhammad Abdul Kholiq Suhri, S.H., M.H., dan Moh. Ali Murtadho, S.H.**, seorang Aktivistis/Pegiat Hukum beserta para Advokat/Konsultan Hukum yang tergabung pada Kantor Hukum DIGNITY ATTORNEY & COUNSELLOR AT LAW yang beralamat di Infinity Office Sarinah Thamrin, Menara Cakrawala Lt 12, Unit 05A, Jl. M.H. Thamrin No. 9, RT.002/RW.001, Jakarta Pusat, 10340, email: official@dignitylaw.id, berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 21 Januari 2026 dan Surat Kuasa Khusus bertanggal 11 Februari 2026, bertindak baik secara sendiri-sendiri atau bersama-sama untuk dan atas nama:

1. **Yayasan Taman Belajar Nusantara (TB Nusantara)**, dalam hal ini diwakili oleh:

Nama : Miftahol Arifin
Jabatan : Ketua TB Nusantara
Alamat :

Nama : Umran Usman
Jabatan : Divisi Hukum dan Advokasi TB Nusantara
Alamat :

Selanjutnya disebut sebagai ----- Pemohon I;

2. Nama : **Dzakwan Fadhil Putra Kusuma**
Pekerjaan : Pelajar/Mahasiswa
Alamat :

Selanjutnya disebut sebagai ----- Pemohon II;

3. Nama : **Muhammad Jundi Fathi Rizky**
Pekerjaan : Pelajar/Mahasiswa

yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan Lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang Pemilihan Umum”;

3. Bahwa Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945”;
4. Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 (*judicial review*), demikian pula didasarkan pada ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”;
5. Bahwa selain itu pula, ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga menyatakan, “Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”;
6. Bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 07 Tahun 2025 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (“PMK 7/2025”) yang menyatakan, “Objek Permohonan PUU adalah undang-undang dan Perppu”;
7. Bahwa berdasarkan ketentuan yang telah dijabarkan, maka hal ini semakin mempertegas kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang untuk menguji konstitusionalitas suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
8. Bahwa objek permohonan yang diajukan oleh para Pemohon dalam permohonan *a quo* adalah pengujian materiil terhadap Pasal 22 ayat (3) dan Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 terhadap Pasal 31 ayat (4) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026

“Anggaran Pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk untuk

pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan”.

Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026

“Pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan termasuk program makan bergizi pada lembaga yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan baik umum maupun keagamaan”.

Bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, sebagaimana berikut.

Pasal 31 Ayat (4) UUD NRI 1945

“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”.

Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di depan hukum”.

9. Bahwa oleh karena permohonan *a quo* menguji konstiusionalitas norma dari suatu undang-undang terhadap UUD NRI 1945, maka Mahkamah berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan pengujian materiil undang-undang *a quo*.

B. KEDUDUKAN HUKUM/LEGAL STANDING PARA PEMOHON

1. Bahwa ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK mengatur Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstiusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
 - a. perorangan WNI;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik dan privat, atau;
 - d. Lembaga negara.
2. Bahwa, dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK dinyatakan bahwa “Yang dimaksud dengan “hak konstiusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945”;
3. Bahwa terhadap syarat kedudukan Pemohon juga diatur dalam Pasal 4 ayat (1) PMK No 7 Tahun 2025, yang menyatakan, Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a adalah Pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstiusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang atau perppu, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik atau badan hukum privat; atau
 - d. lembaga negara.
4. Bahwa selanjutnya untuk memenuhi syarat kedudukan hukum sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK dan Pasal 4 ayat (1) PMK No 7 Tahun 2025 tersebut diatas, perlu dijelaskan mengenai kualifikasi dari masing masing para Pemohon;
 5. Bahwa terhadap ketentuan kualifikasi dimaksud, perlu dijelaskan bahwa para Pemohon terdiri dari Pemohon I yang merupakan badan hukum privat, sedangkan Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan pemohon IV merupakan perorangan warga negara Indonesia;
 6. Bahwa selain itu, Pasal 4 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 07 Tahun 2025 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang ditentukan 5 syarat mengenai kerugian konstitusional, yakni sebagai berikut:
 - a. ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI 1945;
 - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang atau Perppu yang dimohonkan pengujian;
 - c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual, setidak-tidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi,
 - d. Ada hubungan sebab akibat antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang atau Perppu yang dimohonkan pengujian
 - e. ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
 7. Bahwa untuk menguraikan kedudukan hukum para Pemohon dalam kaitannya dengan lima syarat kerugian konstitusional di atas, maka akan diuraikan masing-masing kedudukan hukum dari para Pemohon secara tersendiri berdasarkan kualifikasi kepentingan hukumnya;
- **Kedudukan Hukum Pemohon I sebagai Badan Hukum Privat**
8. Bahwa Pemohon I merupakan badan hukum privat atau organisasi non pemerintah berkedudukan di Jalan Sawo IV No. 10, RT011/RW007, Manggarai Selatan, Tebet,

Jakarta Selatan yang tumbuh dan berkembang secara swadaya, atas kehendak dan kemauan sendiri di tengah-tengah masyarakat (vide **Bukti P-3**). Didirikan berdasarkan Akta Notaris Notaris Ine Mulyati, S.H., M.Kn bertanggal 3 Agustus 2026 sebagai bentuk kepedulian dalam turut serta berkontribusi pada pengembangan dan kemajuan pendidikan di Indonesia, utamanya pendidikan bagi anak-anak jalanan yang kurang mampu dan terpinggirkan;

9. Bahwa dalam menjalankan tugas dan wewenang kelembagaan, Pasal 16 Angka 5 Akta Pendirian mengatur bahwa pengurus berhak mewakili Yayasan baik di dalam dan di luar pengadilan tentang segala hal dan semua kejadian. Selain itu, Pasal 18 Angka 1 Akta Pendirian kembali menegaskan bahwa Ketua Umum bersama-sama dengan salah seorang anggota Pengurus lainnya berwenang bertindak untuk dan atas nama Pengurus dalam mewakili Yayasan. Oleh karena mengingat Yayasan hanya mengangkat satu orang ketua, maka sesuai ketentuan Pasal 13 Angka 2 Akta Pendirian, penyebutan seorang ketua adalah "Ketua" dan bukan "Ketua Umum" (vide **Bukti P-4**). Dengan demikian, Sdr. Miftahol Arifin sebagai Ketua Pengurus dan Sdr. Umran Usman selaku Pengurus Divisi Hukum dan Advokasi berhak mewakili Yayasan untuk bertindak sebagai Pemohon I dalam perkara a quo (vide **Bukti P-5**);
10. Bahwa tugas dan peran utama Pemohon I dalam turut serta memperjuangkan kesetaraan akses dan dukungan pendidikan di Indonesia, dalam hal ini telah mendayagunakan kelembagaan sebagai sarana perjuangan. Pemohon I terus berusaha mengikutsertakan masyarakat sebanyak mungkin dalam aktivitas dan giat-giat sosial untuk memupuk perhatian dan kepedulian yang besar bagi tersedianya akses dan dukungan pendidikan yang layak bagi seluruh anak bangsa tanpa terkecuali, tekhusus bagi anak-anak jalanan di pinggiran kota Jakarta;
11. Bahwa bukti nyata hadirnya Pemohon I dalam memperjuangkan akses pendidikan bagi kelompok anak jalanan yang kurang mampu dan terpinggirkan dapat dilihat dari sejumlah aktivitas Pemohon I di lingkungan yang rentan dan terpinggir. Selama ini Pemohon I hadir menyalurkan bantuan dan memberikan pendidikan secara informal bagi anak pinggiran atau anak jalanan yang seringkali terlupakan. Pemohon I aktif memberikan pendidikan dan membangun ekosistem belajar dan mengaji dengan turut hadir secara langsung membersamai anak-anak peserta didik di lapangan di sejumlah pinggiran Jakarta, seperti: (I) Di Pinggiran Sungai Dekat Stasiun Tanah Abang, (ii) Gang Sempit Samping Rel Kereta Dekat Stasiun Manggarai; dan (iii) Di Pinggiran Rel Kereta Depan Pasar Rumput (Sekarang Terkena Penggusuran) (vide **Bukti P-6**). Tidak hanya itu, dalam kapasitasnya itu pula Pemohon I secara kelembagaan aktif menjadi mitra pemerintah membangun kerja sama dengan lembaga/kementerian negara sebagai wujud sinergis dalam merealisasikan kegiatan (vide **Bukti P-7**);

12. Bahwa keberadaan Pemohon I dalam permohonan a quo juga merupakan bagian dari usaha yang selaras dengan tujuan kelembagaan dalam memperjuangkan dan menyediakan akses pendidikan yang sebesar-besarnya bagi anak-anak di Indonesia, khususnya bagi anak kurang mampu, terpinggirkan, dan terlantar, sebagaimana tujuan yang tercermin pada pada Pasal 2 dan Pasal 3 Akta Pendirian. Hal ini sebagai bentuk upaya Pemohon I untuk turut serta dalam usaha penyelenggaraan pendidikan di Indonesia sebagaimana yang telah menjadi amanat konstitusi. Pada posisi yang demikian itulah, Pemohon I mesti turut hadir memastikan penyelenggaraan pendidikan senantiasa dijalankan berdasarkan mandat konstitusional dan rasa keadilan bagi semua. Hal ini tidak lain mengingat penyelenggaraan pendidikan erat kaitannya dengan tersedianya fasilitas, berupa gedung sekolah, dan ruang-ruang kelas yang tentu membutuhkan prioritas dalam penganggaran negara;
13. Bahwa korelasinya dengan kedudukan hukum dimaksud, Pemohon I memiliki hak konstitusional atau berkepentingan secara langsung terhadap pemenuhan hak atas penyelenggaraan pendidikan yang mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana amanat konstitusi yang dijamin melalui Pasal 31 ayat (3) UUD NRI 1945. Hal yang harus ditekankan adalah bahwa hak konstitusional dimaksud tidak hanya berhenti pada terpenuhinya penyelenggaraan pendidikan atau tidak, melainkan juga sebagai dasar bagi pemerintah untuk memastikan dan menyediakan pendidikan yang layak bagi semua anak didik bangsa, terutama bagi anak yang kurang mampu dan terpinggirkan;
14. Bahwa dari adanya jaminan hak konstitusional dimaksud, Pemerintah berkewajiban mengalokasikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah (APBN/D) dalam rangka memenuhi penyelenggaraan pendidikan yang mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana termaktub pada Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945. Dengan kewajiban konstitusional itulah pemerintah harus memastikan bahwa pendidikan di Indonesia diselenggarakan secara layak dalam rangka mencerdaskan kehidupan berbangsa;
15. Bahwa selain itu, pemenuhan anggaran dimaksud juga berkelindan secara erat dengan jaminan kepastian hukum berkenaan dengan arah kebijakan pengalokasian porsi 20% anggaran pendidikan. Hal ini erat kaitannya dengan bagaimana porsi anggaran tersebut dipergunakan untuk penyelenggaraan pendidikan di Indonesia. Apakah dana tersebut benar-benar digunakan untuk komponen pemenuhan pendidikan, atau justru digunakan untuk program-program yang sejatinya tidak mempunyai keterhubungan dengan pendidikan. Jaminan hak kepastian hukum ini penting agar pemenuhan 20% anggaran pendidikan tidak hanya menjadi kewajiban konstitusional yang semu, yang hanya berjibaku dengan angka-angka persentatif belaka tetapi justru digunakan bukan untuk mendanai pendidikan;

16. Bahwa dengan itu, selain Pemohon I mempunyai hak atau berkepentingan langsung dengan pemenuhan 20% anggaran pendidikan dari APBN dalam rangka penyelenggaraan pendidikan, Pemohon I juga berhak atas jaminan kepastian hukum yang adil terkait ketentuan dan arah penggunaan 20% anggaran pendidikan. Atas dasar tersebut, melekat pula jaminan hak konstitusional berupa kepastian hukum yang adil pada Pemohon I sebagaimana hal itu dijamin pada Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945;
17. Bahwa hak konstitusional Pemohon I sebagaimana diuraikan tersebut kemudian dirugikan dengan berlakunya Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 akibat memuat suatu ketentuan yang dapat ditafsirkan selain dan selebihnya dari yang seharusnya. Pasalnya, ketentuan a quo menyebutkan bahwa penggunaan anggaran pendidikan juga diperuntukkan bagi "pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan". Frasa tersebut jelas membuka ruang lebar bagi adanya pemaknaan di luar dari padanya sehingga anggaran pendidikan bisa kapan saja dialokasikan untuk pendanaan yang sejatinya tidak berhubungan dengan penyelenggaraan pendidikan, in casu pembiayaan program makan bergizi/makan bergizi gratis (untuk selanjutnya penyebutannya menggunakan "MBG"). Dalam tahap inilah, pasal a quo tidak memberikan kepastian hukum bagi Pemohon I;
18. Bahwa dalil kerugian Pemohon I berupa ketidakpastian hukum kian terbukti dengan ketentuan Penjelasan Pasal 22 ayat (2) yang mengalokasikan bagian dari 20% anggaran pendidikan untuk pembiayaan program MBG yang sejatinya tidak berhubungan dengan penyelenggaraan pendidikan. Penjelasan a quo terbukti menambah rentetan normatif dan memperluas tafsir pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan selain dari pada yang termuat pada batang tubuh pasal. Akibatnya, selain dana pendidikan menjadi tidak utuh 20% sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945, Penjelasan Pasal 22 ayat (3) juga menjadi bukti adanya rentetan ketidakpastian hukum baru yang berujung pada terbukanya anggaran pendidikan untuk diinterpretasikan bagi penganggaran yang sejatinya tidak termasuk pada pendanaan pendidikan, in casu program MBG;
19. Bahwa dengan dimasukkannya pendanaan MBG melalui anggaran pendidikan, tentu menjadikan alokasi 20% anggaran pendidikan menjadi tidak utuh. Mengacu pada Perpres No. 118 Tahun 2025 tentang Rincian Anggaran pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2026, terbukti dari total 20% anggaran pendidikan 2026 yang berjumlah Rp. 769.066.669.324 dari APBN, sebanyak Rp. 223.558.960.490 diperuntukkan untuk pendanaan MBG (vide **Bukti P-8**). Artinya, sekitar sebanyak 29,07% dari keseluruhan anggaran pendidikan diperuntukkan untuk pembiayaan program MBG. Dengan jumlah itu, MBG mengambil bagian 5,81% dari total anggaran 20% pendidikan dengan menyisakan hanya 14,19% dari

yang dianggarkan APBN. Hal ini menunjukkan bahwa dana pendidikan menjadi tidak utuh lagi 20% seperti yang diamanatkan oleh Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945;

20. Bahwa postur anggaran pendidikan untuk MBG mengalami tren kenaikan yang sangat besar dibandingkan pada tahun 2025. Dari total anggaran pendidikan sebesar Rp. 724.262.748.700 pada Tahun Anggaran 2025, alokasi untuk pebiyaan program MBG hanya berjumlah Rp. 56.800.002.332. Berbeda pada kebijakan APBN Tahun Anggaran 2026, anggaran MBG meningkat drastis menjadi sekitar Rp. 223,5 triliun yang menyerap sekitar 29% hingga hampir setengah dari total anggaran pendidikan yang berjumlah Rp. 769,1 triliun, sebagaimana rincian berikut ini:

Perbandingan Komponen Anggaran Pendidikan 2026 dengan 2025

NO	Komponen Anggaran Pendidikan	Tahun 2025 Perpres 201/2024	Tahun 2026 Perpres 118/2025
A	Anggaran Pendidikan Melalui Belanja Pemerintah Pusat	297.170.869.955	470.452.497.909
A.1	Anggaran Pendidikan pada kementerian Negara/Lembaga	261.617.652.257	470.452.497.909
A.1.1	Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah	33.545.177.876	56.682.130.000
A.1.2	Kementerian Tinggi, Sains dan Teknologi	57.681.294.991	61.873.870,000
A.1.3	Kementerian Kebudayaan	2.374.348.189	1.507.391.821
A.1.4	Kementerian Agama	65.920.629.046	75.621.201.484
A.1.5	Kementerian Keuangan	3.934.153.051	3.934.153.051
A.1.6	Kementerian Pertanian	374.969.194	238.230.496
A.1.7	Kementerian Perindustrian	759.968.762	685.931.252
A.1.8	Kementerian ESDM	122.174.989	165.156.199
A.1.9	Kementerian Perhubungan	1.449.143.510	1.702.214.515
A.1.10	Kementerian Kesehatan	2.302.739.356	2.511.295.039
A.1.11	Kementerian Kehutanan	76.000.000	76.000.000
A.1.12	Kementerian Kelautan dan Perikanan	188.797.645	172.821.407
A.1.13	Kementerian Pariwisata	304.577.581	606.307.164
A.1.14	Kementerian Pemuda dan Olahraga	535.888.047	243.412.733
A.1.15	Kementerian Pertahanan	445.631.406	490.194.547
A.1.16	Kementerian Ketenagakerjaan	921.023.027	814.000.000
A.1.17	Perpustakaan Nasional RI	459.594.714	72.316.673
A.1.18	Kementerian Komdigi	101.900.000	57.664.444
A.1.19	Kementerian Pekerjaan Umum	21.240.134.426	23.060.554.539
A.1.20	Kementerian Perdagangan	12.025.658	12.550.000
A.1.21	Kementerian Sosial	12.037.642.540	15.946.576.833
A.1.22	Badan Riset dan Inovasi Nasional	29.835.917	429.160.818
A.1.23	Badan Gizi Nasional	56.800.002.332	223.558.960.490

A.2	Anggaran Pendidikan pada Belanja Non Kementerian/Lembaga	35.553.217.698	
B	Anggaran Pendidikan Melalui Transfer ke Daerah	347.091.878.745	264.624.371.415
1	DAU dan DBH yang diperkirakan untuk anggaran pendidikan	212.609.142.546	128.190.823.087
2	Dana Alokasi Khusus	132.137.906.675	134.333.446.633
2a	DAK Fisik	2.482.020.827	
2b.1.1	DAK Non Fisik	129.655.887.848	134.333.446.633
2b.1.2	Bantuan Operasional Satuan Pendidikan	59.271.610.326	59.295.114.550
2b.1.3	Tunjangan Guru ASN Daerah	70.064.302.522	74.763.332.043
2b.1.4	Bantuan Operasional Penyelenggaraan Museum dan Taman Budaya	169.975.000	150.000.000
2b.1.5	Dana Bantuan Pengembangan Program Perpustakaan Daerah	150.000.000	125.000.000
2c	Otsus yang diperkirakan untuk anggaran pendidikan	2.344.827.524	2.100.101.695
C	Anggaran Pendidikan Melalui Pembiayaan	80.000.000.000	34.000.000.000
C.1	Dana Abadi di Bidang Pendidikan	25.000.000.000	25.000.000.000
C.2	Pembiayaan Pendidikan	55.000.000.000	9.000.000.000
JUMLAH		724.262.748.700	769.086.869.324

21. Bahwa pergeseran alokasi anggaran pendidikan dalam skala besar tersebut secara konsekuen mengurangi ruang fiskal untuk pemenuhan anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN, khususnya pada aspek peningkatan kualitas guru, sarana-prasarana, bantuan pendidikan, serta tersedianya sekolah dan bantuan pendidikan bagi orang-orang rentan dan terpinggirkan. Padahal, dana sebesar 223,5 triliun yang diperuntukkan untuk MBG dapat digunakan untuk membangun ribuan gedung sekolah baru di Indonesia, termasuk bagi anak-anak jalanan yang selama ini Pemohon I berikan pendidikan. Bahkan, jumlah anggaran itu melebihi cukup untuk membuka akses baru dan memberikan biaya pendidikan gratis bagi calon atau peserta didik yang selama ini tidak mendapatkan pendidikan dasar. Karena hal ini diakui secara langsung oleh Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah (Kemendikdasmen) yang mencatat sebanyak 3,9-4,1 juta anak tidak bersekolah di tahun 2025, dan faktor tidak punya biaya menempati faktor utama dengan persentase sebesar 25,55% (vide **Bukti P-9**);
22. Bahwa dengan dana pendidikan yang begitu besar ditelan MBG, pendanaan untuk operasional pendidikan menjadi berkurang. Padahal, persoalan ketimpangan akses pendidikan dan kesejahteraan guru masih belum memadai hingga saat ini. Ada banyak sekali calon peserta didik yang tidak dapat mengakses pendidikan dasar karena kurang mampu secara finansial. Padahal, pemerintah sebagaimana disampaikan oleh Kemendikdasmen hanya membutuhkan 183,4 triliun untuk menggratiskan sekolah dasar SD dan SMP. Artinya, jika dana operasional MBG

yang diambil dari dana pendidikan benar-benar dialokasikan untuk penyelenggaraan pendidikan, dapat dipastikan sekolah dasar di Indonesia gratis—baik negeri atau swasta, bahkan melebihi dari target yang diperhitungkan (vide **Bukti P-10**). Dan hal itu termasuk dapat membiayai anak-anak jalanan untuk mendapat pendidikan dasar formal yang selama ini dibimbing oleh Pemohon I;

23. Bahwa karena itu, Pemohon I sebagai lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang selama ini turut memperjuangkan penyelenggaraan pendidikan di Indonesia dirugikan secara aktual oleh Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 beserta penjelasannya. Hal ini diakibatkan oleh karena Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 membuka ruang tafsir yang luas berkenaan dengan frasa “operasional penyelenggaraan pendidikan”. Pasalnya, pendanaan yang bersifat operasional itu sangat rentan ditafsirkan secara meluas untuk kebutuhan politik kebijakan anggaran kendatipun tidak sejalan dengan prinsip-prinsip anggaran yang konstitusional. Dalam kerangka yang demikian, Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 tidak memberikan jaminan kepastian hukum bagi Pemohon I. Akibat dari ketidakpastian hukum itulah, Penjelasan Pasal 22 ayat (3) secara terbuka menafsirkan pembiayaan program MBG sebagai bagian dari pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan. Dengan demikian, tidak hanya hak konstitusional Pemohon I berupa kepastian hukum saja yang dirugikan dengan ketentuan a quo, melainkan juga hak atas penyelenggaraan pendidikan yang layak untuk mendapatkan 20% anggaran pendidikan;
24. Bahwa dengan ketentuan pasal a quo, masuknya MBG dalam struktur anggaran pendidikan secara langsung akan mengakibatkan ruang fiskal untuk penyelenggaraan pendidikan semakin berkurang. Padahal, dana tersebut sangat dibutuhkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang selama ini masih menghantui dunia pendidikan, seperti persoalan akses pendidikan yang kurang mampu atau persoalan kesejahteraan guru. Akibatnya, banyak anak tanpa pendidikan dasar dan nasib ketidaksejahteraan guru akan terus berlanjut. Di saat yang bersamaan, Pemohon I selama ini benar-benar ikut merasakan bagaimana ketimpangan akses pendidikan dirasakan secara langsung oleh jutaan anak jalanan dan anak berkebutuhan khusus di lapangan. Semangat dan motivasi belajar yang besar, tetapi tidak dibarengi dengan ketersediaan fasilitas yang memadai dan biaya yang cukup. Di tengah kondisi yang demikian itu, dengan keterbatasan kemampuan dan sumber daya, Pemohon I terus berusaha memberikan pendidikan, melakukan pendampingan, serta membangun ekosistem belajar bagi mereka yang membutuhkan. Pada posisi inilah, keberadaan pasal a quo menyebabkan terlanggarnya hak atas terpenuhinya pendidikan yang layak sebagaimana dijamin Pasal 31 ayat (3) dan ayat (4) UUD NRI 1945;

25. Bahwa bagaimanapun, penyelenggaraan pendidikan yang layak bagi semua anak tentu membutuhkan anggaran yang besar dan memadai. Dengan itu, konstitusi memerintahkan adanya alokasi 20% anggaran dari total keseluruhan jumlah APBN. Akan tetapi, sebagian besar dari alokasi 20% anggaran justru diperuntukkan untuk pendanaan yang tidak berhubungan langsung dengan penyelenggaraan pendidikan. Dana pendidikan banyak terserap untuk pemberian program MBG. Sedangkan persoalan ketimpangan akses pendidikan, banyaknya anak yang tidak mampu sekolah, fasilitas pembelajaran yang tidak memadai, hingga kesejahteraan guru akan semakin terpinggirkan dalam konstruksi anggaran kita;
26. Bahwa secara causal verband, dapat dijelaskan norma a quo yang tidak berkepastian dan memasukkan pembiayaan program MBG ke dalam pos anggaran pendidikan akan mengurangi porsi riil dana pendidikan sebagaimana dimaksud Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945. Ketika sebesar Rp. 223,5 triliun anggaran pendidikan dialokasikan untuk pembiayaan MBG, maka secara matematis dan fiskal ruang pembiayaan untuk pendidikan, seperti pembangunan dan rehabilitasi sekolah, penyediaan bantuan biaya pendidikan bagi anak tidak mampu, serta perluasan akses pendidikan menjadi semakin menyempit. Penyempitan ruang fiskal tersebut berdampak langsung pada kapasitas negara dalam menjamin akses pendidikan yang layak, khususnya bagi kelompok rentan dan terpinggirkan yang selama ini menjadi subjek yang didampingi belajar Pemohon I. Dalam konteks itu, berkurangnya dukungan anggaran pendidikan memperbesar hambatan struktural yang dihadapi anak-anak jalanan dan anak kurang mampu untuk memperoleh layanan pendidikan formal, sehingga tujuan dan aktivitas kelembagaan Pemohon I dalam memperjuangkan kesetaraan akses pendidikan menjadi terhambat secara nyata;
27. Bahwa kemudian kerugian konstitusional Pemohon I sebagaimana didalilkan jelas tidaklah bersifat hipotetis, melainkan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial dalam penalaran yang wajar dipastikan terjadi. Hal itu mengingat karena masuknya pendanaan program MBG dari dana pendidikan secara logis dan konsekuen mengurangi kapasitas negara dalam memenuhi kewajiban konstitusionalnya di bidang pendidikan, termasuk bantuan biaya pendidikan bagi anak jalanan atau anak kurang mampu. Dana yang seharusnya dapat diperuntukkan untuk meningkatkan penyelenggaraan pendidikan, seperti membangun sekolah dan mengurangi ketimpangan akses pendidikan yang selama ini diperjuangkan oleh Pemohon I justru menjadi terpinggirkan;
28. Bahwa dalam konteks inilah, Pemohon I mengajukan permohonan uji materiil ke Mahkamah agar memberikan pemaknaan yang berkepastian hukum terhadap Pasal 22 ayat (3) dan membatalkan ketentuan norma Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 yang menempatkan pendanaan program MBG sebagai bagian dari

anggaran pendidikan. Jika hal tersebut dikabulkan oleh Mahkamah, maka dapat dipastikan kerugian Pemohon I sebagaimana didalilkan tidak terjadi lagi. Hal tersebut akan memastikan bahwa alokasi 20% anggaran pendidikan untuk pendidikan benar-benar diperuntukkan untuk pembiayaan yang berhubungan secara langsung dengan fungsi utama penyelenggaraan pendidikan, termasuk untuk memberikan bantuan pendidikan dasar gratis bagi yang membutuhkan, seperti anak-anak jalanan dan terpinggirkan;

• **Kedudukan Hukum Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV sebagai Mahasiswa**

29. Bahwa Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV merupakan perseorangan warga negara Indonesia (vide **Bukti P-11**) yang saat ini berstatus sebagai mahasiswa aktif Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta (vide **Bukti P-12**);
30. Bahwa kedudukan Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV sebagai mahasiswa aktif tidak dapat dipandang semata-mata sebagai status akademik belaka, melainkan mempunyai posisi konstitusional yang menempatkannya sebagai bagian integral dari komunitas akademik nasional. Kedudukan tersebut memiliki keterkaitan langsung secara inheren dengan penyelenggaraan pendidikan nasional, yang oleh UUD NRI Tahun 1945 diposisikan sebagai sektor strategis dan fundamental. Oleh karenanya, setiap ketentuan yang mengatur pendidikan terutama yang berkaitan dengan kebijakan anggaran pendidikan serta kewajiban negara dalam menjamin keberlangsungan, aksesibilitas, dan mutu pendidikan secara otomatis melekat pada kedudukan Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV;
31. Bahwa terhadap keberadaannya dimaksud, Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV berhak atas penyelenggaraan pendidikan nasional yang dapat mencerdaskan kehidupan berbangsa sebagaimana dijamin pada Pasal 31 ayat (3) juncto Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa hak untuk mendapat pendidikan harus diselenggarakan secara layak bagi setiap orang tanpa terkecuali dalam rangka mencerdaskan kehidupan berbangsa. Hal itu jelas membutuhkan anggaran prioritas dan memadai untuk kebutuhan penyelenggaraan pendidikan;
32. Bahwa dengan itu, Pasal 31 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 secara tegas dan imperatif menyatakan negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN. Norma tersebut merupakan perintah konstitusi (*constitutional mandate*) yang bersifat mengikat dan tidak membuka ruang diskresi bagi pembentuk undang-undang maupun pemerintah untuk menguranginya, mengaburkannya, atau mengalihfungsikannya ke pos pembiayaan lain yang tidak secara langsung berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan;

33. Bahwa mandat anggaran pendidikan jelas bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak atas pendidikan yang layak, terjangkau, dan berkualitas. Dalam konteks demikian, ada hak konstitusional yang melekat pada Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV untuk memperoleh manfaat nyata (*constitutional benefit*) dari alokasi anggaran pendidikan sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 31 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Hak tersebut mencakup antara lain, tersedianya sarana dan prasarana pendidikan yang memadai, dukungan pembiayaan pendidikan tinggi, jaminan kualitas proses akademik, serta dukungan anggaran yang layak bagi tenaga pendidik/dosen;
34. Bahwa kedudukan Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV sebagai mahasiswa jelas sangat bergantung dan ditentukan oleh arah kebijakan anggaran yang disediakan oleh negara untuk menunjang pendidikan tinggi. Hal ini merupakan bagian dari amanat pembukaan UUD NRI 1945 yang menyatakan tujuan dibentuknya negara Republik Indonesia adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut kemudian diterjemahkan melalui Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi (UU Dikti) yang menyatakan: "Pemerintah menyediakan dana Pendidikan Tinggi yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara";
35. Bahwa selain itu, pemenuhan alokasi anggaran dimaksud memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan jaminan kepastian hukum mengenai arah kebijakan pengalokasian 20% anggaran pendidikan. Persoalan ini menyangkut kejelasan mengenai penggunaan anggaran dalam praktik penyelenggaraan pendidikan di Indonesia. Perlu dipastikan apakah anggaran tersebut benar-benar dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan dan komponen pendidikan, atau justru digunakan untuk program-program yang tidak memiliki hubungan langsung dengan penyelenggaraan pendidikan. Jaminan kepastian hukum menjadi krusial agar ketentuan 20% anggaran pendidikan tidak sekedar dipenuhi secara formal dalam angka persentase, tetapi benar-benar dimanfaatkan untuk mendanai sektor pendidikan sebagaimana mandat konstitusi;
36. Bahwa dengan itu, selain berhak atas penyelenggaraan pendidikan yang layak dengan pemenuhan alokasi 20% anggaran pendidikan, Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV juga berhak untuk memperoleh kepastian hukum yang adil terkait pengaturan dan arah penggunaan anggaran tersebut. Oleh karena itu, hak atas kepastian hukum yang adil ini juga secara inheren melekat sebagai bagian dari hak konstitusional Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945;
37. Bahwa hak konstitusional tersebut kemudian dirugikan akibat berlakunya Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 yang memuat norma dengan rumusan yang berpotensi ditafsirkan secara meluas dan melampaui maksud semestinya. Ketentuan tersebut

- menyatakan bahwa anggaran pendidikan juga digunakan untuk “pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan”. Ketentuan frasa a quo membuka ruang interpretasi yang luas sehingga memungkinkan pengalokasian dana pendidikan untuk pembiayaan yang tidak berkaitan langsung dengan penyelenggaraan pendidikan, termasuk halnya seperti program MBG. Pada titik ini, norma a quo tidak memberikan kepastian hukum bagi Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV;
38. Bahwa dalil mengenai adanya kerugian berupa ketidakpastian hukum semakin nyata dengan ketentuan dalam Penjelasan Pasal 22 ayat (2) UU APBN 2026 yang mengatur pengalokasian sebagian dari 20% anggaran pendidikan untuk pembiayaan program MBG yang sejatinya tidak berhubungan dengan fungsi utama penyelenggaraan pendidikan. Penjelasan pasal a quo justru memperluas cakupan pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan melebihi yang dirumuskan dalam batang tubuh pasal. Akibatnya, bukan saja alokasi 20% anggaran pendidikan menjadi berpotensi tidak utuh sebagaimana amanat konstitusi, tetapi juga menimbulkan rangkaian ketidakpastian hukum yang membuka peluang penggunaan dana pendidikan untuk program yang sejatinya tidak termasuk dalam kategori pendanaan pendidikan;
39. Bahwa padahal, Pasal 22 ayat (1) UU APBN 2026 telah menetapkan besaran nominal anggaran pendidikan dalam memenuhi ketentuan alokasi sekurang-kurangnya 20% dari APBN, yaitu sebesar kurang-lebih Rp. 769,1 triliun. Namun demikian, akibat dari ketentuan yang tidak berkepastian secara hukum terbuka ruang interpretasi yang meluas terkait pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan. Pemaknaan pada ketentuan pasal a quo juga akhirnya mencakup pada pembiayaan program-program yang tidak memiliki keterkaitan langsung dengan proses pendidikan akademik, in casu program MBG;
40. Bahwa dengan masuknya pembiayaan MBG dalam struktur pos anggaran pendidikan, Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV sudah mulai merasakan dampaknya di lingkungan kampus keagamaan. Hal itu tampak dengan penundaan pembayaran tunjangan profesi dan guru dan dosen (TPG/TPD) yang aktif mengajar Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV (vide **Bukti P-13**), penurunan kuota beasiswa kartu Indonesia Pintar kuliah (KIP-K) dan LPDP akibat pemotongan pos anggaran pendidikan melalui pembiayaan pendidikan yang mulanya berjumlah Rp. 80.000.000.000 berkurang hingga menjadi Rp. 34.000.000.000, serta pemotongan anggaran Perpustakaan Nasional yang semula sebesar Rp. 459.594.714 menjadi Rp. 72.316.673 (vide **Bukti P-8**) di mana Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV menjadi anggota aktif sebagai pembaca di dalamnya (vide **Bukti P-14**). Hal ini jelas memberikan dampak kerugian bagi Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV akibat berkurangnya pendanaan untuk membangun iklim pembelajaran dan

pendidikan tinggi yang lebih baik lagi selama menempuh proses belajar di UIN syarif Hidayatullah Jakarta;

41. Bahwa jauh sebelumnya, berkenaan dengan pendanaan MBG dari anggaran pendidikan, Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV telah pernah dirugikan sebelumnya dengan kebijakan realokasi anggaran pendidikan untuk pembiayaan program MBG pada tahun 2025. Kala itu, realokasi itu dilakukan melalui kebijakan efisiensi anggaran dalam Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 2025 di mana hasilnya dialokasikan untuk dua program prioritas pemerintah, berupa MBG dan Danantara (vide **Bukti P-15**). Kebijakan tersebut benar-benar dirasakan secara nyata oleh Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV yang sedang mengenyam proses pendidikan di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Keberlakuannya berdampak secara langsung terhadap alokasi anggaran di lingkungan perguruan tinggi Islam negeri melalui nilai blokir existing terhadap kuota belanja;
42. Bahwa sebagai tindak lanjut atas kebijakan efisiensi tersebut, Direktur Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama mengeluarkan Surat Edaran Nomor B-135/DJ.I/KU.00.2/02/2025 yang memuat adanya keputusan tentang pemotongan kuota belanja pada perguruan tinggi Islam negeri, salah satunya pada perguruan tinggi UIN Syarif Hidayatullah Jakarta (kampus Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV) yang mengalami pemblokiran existing anggaran hingga Rp. 56.284.107.000. Akhirnya, kuota belanja yang semula dialokasikan sebesar Rp. 797.458.514.000 mengalami pengurangan hingga Rp. 573.379.901.000 (vide **Bukti P-16**);
43. Bahwa keputusan tersebut kemudian ditindaklanjuti kembali melalui Surat Edaran Rektor UIN Syarif Hidayatullah Jakarta Nomor 05 Tahun 2025 yang mengatur ulang sistem penggunaan fasilitas dan pelayanan di lingkungan kampus. Sebagai dampaknya, Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV mengalami mengalami keterbatasan dan pengurangan dalam penggunaan fasilitas pendidikan yang mendukung proses pembelajaran. Hal itu tampak dalam kebijakan kampus yang menerapkan pengetatan selektif terhadap penggunaan gedung akademik hingga penerapan tarif sewa gedung, pengurangan 50% penggunaan lampu penerang ruangan, hingga pembatasan aktivitas akademik dengan menggunakan fasilitas kampus hingga jam 16.00 (Senin-Kamis) dan 16.30 (Jumat). Hal itu berdampak secara signifikan terhadap aktivitas pembelajaran Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV selama di kampus (vide **Bukti P-17**);
44. Bahwa faktanya, sebagaimana diuraikan sebelumnya, hasil kebijakan efisiensi anggaran di bidang pendidikan sebagaimana dimaksud nyatanya dialokasikan secara langsung untuk pembiayaan program MBG sebagai program prioritas pemerintah untuk memberikan makan bergizi secara gratis. Hal ini disampaikan sendiri secara langsung oleh Presiden Prabowo di Acara HUT ke-17 Partai Gerindra

di Sentul International Convention Center (SIICC), Bogor pada Sabtu, 15 Februari 2025 (vide **Bukti P-18**);

45. Bahwa di tahap kebijakan efisiensi saja, dampaknya secara nyata dirasakan oleh Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV di lingkungan kampus. Kerugian itu semakin diperkuat lagi dengan masuknya pembiayaan MBG dalam pos anggaran pendidikan. Di tahap inilah Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 beserta penjelasannya menambah rentetan kerugian konstitusional yang dirasakan Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV selama ini. Ketentuan a quo jelas merugikan Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV karena secara aktual mengurangi anggaran pendidikan untuk pembiayaan program MBG yang tidak ada kaitannya langsung dengan penyelenggaraan pendidikan. Dengan fakta itu, dapat dipastikan anggaran pendidikan tidak akan mencapai 20% sebagaimana amanat konstitusional Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945;
46. Bahwa dengan demikian, secara causal verband, masuknya pembiayaan MBG ke pos 20% anggaran pendidikan pada Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 secara aktual merugikan Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV sebagai penerima manfaat langsung dari anggaran pendidikan. Hal itu telah terbukti dengan kurangnya pembiayaan fiskal untuk membangun iklim belajar yang lebih mendukung lagi. Sebagai mahasiswa aktif, Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV menjadi subjek yang secara langsung berada di hilir dari ketentuan penganggaran pendidikan. Oleh karena demikian, reduksi anggaran pendidikan sebanyak 29,7% atau sekitar Rp. 223,5 triliun untuk pembiayaan MBG secara rasional dan konsekuen berdampak langsung pada unit pelaksanaan pendidikan tinggi, yaitu perguruan tinggi sebagai tempat Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV menjalani proses pendidikan;
47. Bahwa hal dimaksud tidaklah spekulatif, melainkan konsekuensi logis dengan masuknya pembiayaan MBG ke dalam struktur anggaran pendidikan sehingga sumber pembiayaan negara terhadap institusi pendidikan tinggi juga akan berkurang. Hal itu tentu akan mengakibatkan penurunan kapasitas fiskal perguruan tinggi dalam membiayai sarana dan prasarana akademik, laboratorium, perpustakaan, teknologi pembelajaran, serta dukungan riset dan pengembangan akademik. Ketika kapasitas anggaran negara terhadap perguruan tinggi menurun, kampus akan terdorong untuk menutupi kekurangan pembiayaan melalui mekanisme non-negara, termasuk peningkatan biaya pendidikan, komersialisasi layanan akademik, atau pengurangan layanan pendidikan seperti yang sudah terjadi sebelumnya. Kondisi ini pun secara rasional berpotensi menggeser orientasi perguruan tinggi dari fungsi konstitusional sebagai lembaga pendidikan publik menuju orientasi profit yang bersifat eksklusif;

48. Bahwa pada posisi itulah, Pemohon II, Pemohon III dan Pemohon IV mengajukan permohonan a quo untuk meminta kepada Mahkamah agar mengeluarkan pembiayaan MBG dari pos anggaran pendidikan dengan melakukan pemaknaan yang berkepastian hukum pada Pasal 22 ayat (3) dan membatalkan ketentuan pada Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026. Jika Mahkamah mengabulkan permohonan a quo, maka alokasi 20% anggaran yang diamanatkan oleh konstitusi secara faktual dan operasional memang diperuntukkan untuk penyelenggaraan pendidikan, tidak selain dan di luar dari sebagaimana ditentukan. Hal dimaksud akan memastikan hak konstitusional Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV tidak dirugikan lagi akibat adanya efisiensi atau pemotongan anggaran pendidikan untuk program MBG;

• **Kedudukan Hukum Pemohon V sebagai Guru Honorar**

49. Bahwa Pemohon V merupakan perorangan warga negara Indonesia (vide **Bukti P-11**) yang saat ini berstatus sebagai guru honorar di satuan pendidikan swasta pada Yayasan Bustanul Arifin yang telah terdaftar sebagai pendidik di bawah Kementerian Agama dengan NPK. 1911 020077077 (vide **Bukti P-19**). Di satuan pendidikan tersebut, Pemohon V mengajar dari tingkat sekolah menengah pertama (MTs) hingga sekolah menengah atas (MA) selama kurang lebih 11 (sebelas) tahun dengan gaji terbaru Rp. 726.000/bulan. Gaji tersebut terdiri dari gaji pokok Rp. 626.000 dan tunjangan Rp. 100.000 (vide **Bukti P-20**);

50. Bahwa sebagai tenaga pendidik di satuan pendidikan, Pemohon V merupakan bagian dari subjek konstitusional yang secara nyata turut bergantung pada kebijakan pembiayaan pendidikan oleh negara. Ketersediaan dan prioritas anggaran pendidikan akan secara langsung menentukan kesejahteraan pendidik, kualitas proses belajar-mengajar, serta keberlangsungan fungsi pendidikan nasional;

51. Bahwa kesejahteraan Pemohon V bergantung langsung pada jaminan anggaran pendidikan yang disediakan pemerintah. Pasalnya selama ini, yayasan tempat Pemohon V mengajar tidak cukup kuat secara finansial dalam menyediakan gaji yang memadai jika dibandingkan dengan waktu dan kontribusi mengajar Pemohon V. Di posisi itu, terkadang sekolah tempat mengajar juga berusaha menyediakan tunjangan yang biasanya diambil dari dana bantuan operasional sekolah (BOS). Tapi itu pun relatif kecil. Dengan gaji tersebut tentu tidak dapat menutupi kebutuhan sehari-hari Pemohon V dan keluarga selama sebulan kecuali nyambi diri dengan pendapatan di luarnya;

52. Bahwa Pemohon V senantiasa ikhtiar untuk fokus dalam menekuni keprofesiannya sebagai pendidik tanpa terganggu dengan pekerjaan lain. Salah satunya adalah usaha Pemohon V mendaftarkan diri menjadi guru bersertifikasi dengan tujuan mendapat tambahan tunjangan dari profesinya. Pemohon V berpikir, dengan

tambahan tunjangan itu Pemohon V tidak susah payah nyambi pekerjaan lain untuk kebutuhan keluarga, dan berfokus pada tugasnya dalam mendidik dan mengajarkan para siswa. Tapi kendati dicoba secara berulang-ulang, usaha tersebut tentu nihil dan belum membuahkan hasil;

53. Bahwa pada posisi itu, Pemohon V berhak atas penyelenggaraan pendidikan yang layak sebagaimana dijamin pada Pasal 31 ayat (3) UUD NRI 1945. Suatu hak untuk mendapat penyelenggaraan pendidikan, yang salah satunya, menjamin dan memberikan kesejahteraan bagi guru sehingga bisa fokus mendedikasikan dirinya untuk mendidik anak bangsa. Untuk itu, kewajiban konstitusional untuk menjadikan mengalokasikan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN pada Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 menjadi tumpuan yang begitu besar bagi Pemohon V. Tentu sebagai bagian dari insan pendidik, tidak berlebihan kiranya jika Pemohon V merasa punya bagian hak manfaat dari 20% anggaran pendidikan itu. Dengan demikian, arah kebijakan 20% anggaran pendidikan akan menjadi tumpuan untuk menjamin kesejahteraan guru guna meningkatkan mutu pengajaran, serta pemenuhan hak-hak dasar tenaga pendidik dalam sistem pendidikan nasional. Terlebih, berkenaan dengan kesejahteraan guru, termasuk Pemohon V melalui saluran pos-pos anggaran yang dapat dimanfaatkan;
54. Bahwa untuk memastikan adanya hal tersebut, penting juga adanya jaminan kepastian hukum terkait penggunaan anggaran untuk operasional pendidikan. Hal ini penting untuk menjamin tidak adanya penyimpangan terhadap penggunaan 20% anggaran pendidikan. Pasalnya, bisa saja angka persentase anggaran terpenuhi, tetapi pendanaan operasionalisasinya justru menyimpang dari kebutuhan riil pendidikan. Dengan itu, Pemohon V juga berhak atas jaminan kepastian hukum terkait arah kebijakan anggaran pendidikan yang jelas dijamin melalui Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Dengan adanya hak penyelenggaraan pendidikan yang layak dan jaminan kepastian hukum terkait hal itu, Pemohon V akan memperoleh imbalan yang layak dalam menjalankan tugasnya untuk mencerdaskan kehidupan berbangsa;
55. Bahwa di tengah kondisi lika-liku nasib kesejahteraan Pemohon V, anggaran pendidikan di tahun 2026 justru menjadi tidak utuh 20% dari total keseluruhan APBN sebagaimana amanat konstitusi. Hal itu diakibatkan oleh karena Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 tidak memberikan kepastian secara hukum karena memuat rumusan norma yang membuka ruang interpretasi yang meluas. Ketentuan penggunaan anggaran pendidikan yang termasuk "pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan" pada pasal a quo membuka ruang pemaknaan alokasi anggaran yang menyimpang dari yang seharusnya. Akibatnya, ketentuan pada Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 terbukti menempatkan

pembiayaan program MBG yang notabene merupakan program bantuan sosial dan kesehatan sebagai bagian dari dana penyelenggaraan pendidikan;

56. Bahwa dari ketentuan tersebut, pemerintah pun menentukan dari total Rp. 769,1 triliun yang dialokasikan untuk anggaran pendidikan, sebanyak Rp. 223,5 triliun dialokasikan untuk pembiayaan MBG. Dengan jumlah itu, MBG mengambil bagian 5,81% dari total anggaran 20% pendidikan dengan hanya menyisakan 14,19% dari yang dianggarkan APBN. Akibatnya, hak konstitusional Pemohon V untuk memperoleh manfaat dari anggaran 20% sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 mengalami distorsi, sehingga kehilangan fungsinya sebagai instrumen prioritas untuk menjamin ruang fiskal yang memadai bagi kesejahteraan guru. Faktanya, jika tanpa MBG saja ruang fiska pendidikan terbukti masih terseok-seok untuk menghadirkan kesejahteraan guru, apalagi jika biaya MBG dibebankan pada dana pendidikan?;
57. Bahwa padahal selama ini, guru honorer seperti Pemohon V menjadi kelompok paling rentan dalam struktur penganggaran pendidikan nasional, karena keberlangsungan hidupnya secara langsung dan nyaris bergantung pada besaran honorarium yang diterimanya dari institusi tempat ia mengajar, termasuk tunjangan-tunjangan yang disediakan oleh pemerintah, seperti dana BOS dan dana sertifikasi. Tidak adanya jaminan penghasilan tetap dan minimnya perlindungan kesejahteraan menjadikan kelompok guru honorer sangat sensitif terhadap setiap perubahan kebijakan anggaran pendidikan, in casu masuknya pembiayaan MBG pada struktur pos anggaran pendidikan;
58. Bahwa masuknya pembiayaan MBG dalam anggaran pendidikan menyebabkan setidak-tidaknya dampak nyata terhadap kebijakan dan besaran tunjangan Pemohon V yang selama ini diambilkan dari dana BOS. Pasalnya, besaran pos anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah mengalami penurunan signifikan yang cukup besar. Sebesar Rp. 347.091.878.745 pada tahun 2025 berkurang signifikan menjadi Rp. 264.624.371.415 di tahun 2026. Terlebih, pos anggaran pendidikan melalui pembiayaan pendidikan juga mengalami tren penurunan yang signifikan menjadi Rp. 34.000.000.000 dari yang sebelumnya berjumlah Rp. 50.000.000.000 (vide **Bukti P-8**). Dengan pemotongan pos anggaran itu, dipastikan tunjangan untuk guru honorer swasta yang biasa diambilkan melalui dana BOS akan berkurang dari waktu ke waktu. Dalam batas penalaran yang wajar, semakin kecil pembiayaan pendidikan yang diterima institusi, semakin kecil pula kapasitas institusi tersebut untuk memberikan honorarium yang layak kepada guru honorer. Kondisi tersebut semakin mengancam nasib Pemohon V yang mau tidak mau harus membagi fokus dan energinya selain sebagai pendidik, juga sebagai pekerja untuk mempertahankan hidup melalui penghasilan tambahan di luar tugasnya;

59. Bahwa masuknya pembiayaan program MBG melalui struktur anggaran pendidikan dalam skala besar secara nyata akan mengurangi ruang fiskal pendidikan untuk penyelenggaraan pendidikan itu sendiri, khususnya pada aspek peningkatan kualitas dan kesejahteraan guru seperti Pemohon V. Tentunya Pemohon V berada dalam posisi yang secara langsung terdampak oleh ketentuan tersebut karena berkurangnya prioritas pembiayaan pendidikan, sehingga hak Pemohon V atas manfaat anggaran pendidikan yang dijamin Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 tidak lagi dipenuhi secara optimal. Ketentuan a quo secara logis dan konsekuen akan berdampak pada kebijakan dan besaran nominal institusi pendidikan dalam membayar honor tenaga pendidik honorer;
60. Bahwa ketika seorang guru honorer dipaksa oleh keadaan ekonomi untuk menempatkan aktivitas bertahan hidup sejajar atau bahkan di atas tugas mendidik, maka fungsi pedagogis pendidikan secara inheren mengalami degradasi. Waktu, perhatian, dan kualitas pengajaran yang seharusnya dicurahkan sepenuhnya untuk proses pembelajaran menjadi tereduksi. Akibat lebih lanjut dari kondisi tersebut adalah terciptanya lingkaran penurunan mutu pendidikan, di mana rendahnya kesejahteraan guru honorer berbanding lurus dengan menurunnya kualitas proses pembelajaran di ruang kelas;
61. Bahwa hal yang memilukan bagi Pemohon V, berdasarkan Ketentuan Poin 1.6 Keputusan Kepala Badan Gizi Nasional Nomor 401.1 Tahun 2025 tentang Petunjuk Teknis Tata Kelola Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis Tahun Anggaran 2026, terdapat insentif harian fasilitas Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG) yang diberikan kepada mitra penyedia fasilitas SPPG/dapur MBG sebesar Rp. 6.000.000 perhari. Selain itu, berdasarkan Ketentuan Poin 3.1.6 huruf b, besaran insentif tidak terpengaruh oleh hari libur pendistribusian MBG, seperti hari libur nasional, cuti bersama, dan libur sekolah sehingga insentif tetap dapat dibayarkan dengan penghitungan jumlah hari operasional SPPG selama satu tahun penuh (365 hari dalam setahun – 52 hari minggu setahun = 313 hari operasional SPPG). Bayangkan ada sekitar 22.275 unit dapur MBG yang mendapat gelombang dana insentif sebesar Rp. 6.000.000 perhari selama satu tahun tanpa terpengaruh oleh hari libur ($6.000.000 \times 22.275 = 133.650.000.000/\text{hari}$ dan $133.650.000.000 \times 313 = 41.832.450.000.000/\text{tahun}$);
62. Bahwa selain itu pula, berbanding terbalik dengan nasib Pemohon V, dengan dana 223,5 triliun yang diambilkan dari dana pendidikan, karyawan pada SPPG Dapur MBG dapat digaji mulai dari 2 juta-7 juta/bulan sebagaimana rincian yang akan diuraikan di bawah ini. Belum lagi, SPPG yang notabene merupakan unit nonstruktural di bawah Badan Gizi Nasional (BGN) langsung mendapat jaminan kesejahteraan dan kepastian keprofesian. Jika merujuk pada Pasal 17 Perpres Nomor 115 Tahun 2025 tentang Tata Kelola Penyelenggaraan Program MBG,

pegawai SPPG Dapur MBG langsung dapat diangkat menjadi pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK);

Posisi	Kisaran Gaji per Bulan	Keterangan
Supervisor Dapur MBG	Rp4.000.000 – Rp7.000.000	Posisi tertinggi di level dapur
Juru Masak Utama / Tim Produksi	Rp3.000.000 – Rp5.000.000	Tergantung pengalaman dan kapasitas dapur
Tim Distribusi / Driver Logistik	Rp2.500.000 – Rp4.500.000	Termasuk tunjangan transportasi
Asisten Koki / Food Handler	Rp2.500.000 – Rp3.800.000	Membantu proses memasak
Tim Packing dan Labeling	Rp2.100.000 – Rp3.200.000	Pengemasan makanan siap distribusi
Tim Persiapan Bahan (Prep Team)	Rp2.000.000 – Rp3.200.000	Menyiapkan bahan baku masakan
Bagian Cuci dan Sanitasi	Rp2.000.000 – Rp3.000.000	Menjaga kebersihan peralatan dapur

63. Bahwa fakta itu cukup memilukan bagi Pemohon V. Besaran gaji yang diterima oleh karyawan MBG relatif besar jauh di atas gaji seorang guru. Bagaimana mungkin imbalan yang diterima oleh karyawan yang menyediakan makan bagi siswa jauh lebih besar dibandingkan guru yang memberikan pengetahuan dan pendidikan bagi mereka, bahkan tidak hanya terbatas di ruang kelas, melainkan juga aktivitas di luar sekolah. Terlebih, Pemohon V menyadari bahwa dana yang digunakan untuk menggaji karyawan MBG adalah dana yang bersumber dari dana pendidikan yang seharusnya dapat diprioritaskan untuk kesejahteraan guru. Hal ini begitu tidak adil bagi Pemohon V sebagai pihak yang seharusnya berhak atas manfaat prioritas anggaran pendidikan. Pemohon V yang belasan tahun mengajar peserta didik dengan gaji di bawah 1 juta/bulannya harus menerima fakta bahwa kesejahteraannya masih jauh di bawah kesejahteraan karyawan MBG yang baru belakangan memberikan asupan makan sekali dalam sehari;
64. Bahwa dengan demikian, berlakunya norma a quo yang diujikan konstitusionalitasnya secara nyata mengakibatkan kerugian aktual bagi Pemohon V karena mereduksi ruang fiskal pendidikan yang secara substansial dapat

digunakan untuk sebenar-benarnya pembiayaan penyelenggaraan pendidikan, in casu untuk sarana dan prasarana pendidikan, kualitas proses pembelajaran, kesejahteraan tenaga pendidik, serta pengembangan lingkungan akademik. Norma a quo telah membentuk desain anggaran yang secara formal tampak memenuhi alokasi 20% anggaran pendidikan, namun secara substantif justru menggerus porsi anggaran yang semestinya dialokasikan untuk kebutuhan utama pendidikan, in casu kesejahteraan pendidik seperti Pemohon V;

65. Bahwa secara causal verband, dapat diuraikan bagaimana Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 beserta penjelasannya menyebabkan terjadinya pengurangan ruang fiskal pada pos pembiayaan penyelenggaraan pendidikan. Masuknya program MBG pada pasal a quo secara signifikan menggerus alokasi prioritas 20% anggaran pendidikan yang dijamin pada Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945, dan program tersebut tidak berkaitan secara langsung dengan fungsi pedagogis dan kesejahteraan guru. Secara nyata, masuknya MBG dalam pos anggaran pendidikan menyebabkan kapasitas anggaran transfer ke daerah dan pembiayaan pendidikan menurun drastis, termasuk dana BOS yang selama ini menjadi sumber tunjangan bagi guru honorer seperti Pemohon V. Penurunan kapasitas anggaran tersebut secara logis dan faktual berdampak pada berkurangnya kemampuan institusi pendidikan tempat Pemohon V mengajar untuk memberikan honorarium dan tunjangan yang layak, sehingga kesejahteraan Pemohon V semakin tergerus;

66. Bahwa apabila Mahkamah mengabulkan permohonan a quo dengan melakukan pemaknaan secara berkepastian hukum terhadap Pasal 22 ayat (3) dan membatalkan Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026, maka kerugian yang didalilkan dapat dipastikan tidak terjadi lagi. Akan terjadi suatu pemurnian (*constitutional purification*) terhadap postur 20% anggaran pendidikan sebagaimana amanat Pasal 31 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Hal ini akan menciptakan ruang fiskal yang lebih besar dan memadai bagi pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan guru, termasuk besaran tunjangan profesi guru secara layak dan berkelanjutan;

• **Kedudukan Hukum Pemohon VI sebagai Tax Payer**

67. Bahwa Pemohon VI adalah perorangan warga negara Indonesia (vide **Bukti P-10**) yang berstatus sebagai pembayar pajak (*tax payer*) yang secara aktif memenuhi kewajiban konstitusionalnya turut serta membiayai penyelenggaraan negara melalui mekanisme perpajakan (vide **Bukti P-21**). Dalam konstruksi negara hukum dan demokrasi konstitusional, pembayaran pajak tidak semata-mata merupakan kewajiban, tetapi sekaligus melahirkan hak korelatif bagi pembayar pajak untuk mendapatkan pengelolaan dan penggunaan keuangan negara dilakukan secara transparan, berkepastian, dan sesuai dengan amanat konstitusional;

68. Bahwa hak konstitusional dimaksud berkelindan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang menjamin hak atas kepastian hukum yang adil bagi Pemohon VI. Kepastian hukum yang adil dalam konteks ini mencakup kepastian mengenai penggunaan APBN sesuai dengan ketentuan dan prinsip-prinsip yang konstitusional, in casu berkenaan dengan mandatory spending 20% anggaran pendidikan yang diamanatkan langsung melalui Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945. Pasalnya, ketentuan a quo bersifat tegas dan limitatif yang tidak membuka ruang tafsir yang meluas selain dan selebihnya. Pada bagian yang demikian itu, Pemohon VI berhak atas kepastian hukum bahwa amanat 20% anggaran pendidikan dari APBN benar-benar dijalankan secara substantif dan persentatif sebagai prinsip prioritas dari pendanaan APBN;
69. Bahwa hak konstitusional Pemohon VI sebagaimana dimaksud itu kemudian dirugikan oleh beriakunya Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 tidak memberikan kepastian hukum terkait penggunaan anggaran pendidikan sehingga mengakibatkan masuknya sejumlah program yang tidak berhubungan dengan penyelenggaraan pendidikan justru diambilkan dari dana pendidikan. Hal itu terbukti dengan Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 yang memasukkan pembiayaan Program MBG sebagai bagian dari komponen anggaran penyelenggaraan pendidikan. Dengan itu, alokasi pendidikan secara substantif tidak lagi sepenuhnya digunakan untuk penyelenggaraan pendidikan. Norma a quo justru memperluas tafsir anggaran pendidikan di luar pengertian operasional pendidikan sebagaimana lazim dipahami dalam kerangka konstitusional;
70. Bahwa akibatnya, dana yang sebagiannya bersumber dari pajak yang dibayarkan oleh Pemohon VI dialokasikan dalam struktur yang menyimpang dari prioritas konstitusional anggaran pendidikan. Hal ini tentu menimbulkan kerugian bagi Pemohon VI akibat pengelolaan keuangan negara sudah tidak sejalan lagi dengan salah satu prinsip prioritas penting yang diamanatkan Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945. Pada gilirannya, hal dimaksud dapat mencederai hak kepastian hukum Pemohon VI untuk memperoleh pengelolaan anggaran sebagaimana itu jelas dijamin pada Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945;
71. Bahwa hal yang semakin membingungkan, Wakil Kepala Badan Gizi Nasional, Nanik Deyang ketika melontarkan sebuah pernyataan yang menimbulkan tanda tanya besar. Sebagaimana diberikatakan oleh TribunNews.com dalam artikel berjudul "Ramai Digugat ke MK, Wakil Kepala BGN Pastikan Tak Ada Dana Pendidikan yang Dipotong karena MBG" pada Sabtu (14/2/2026), Nanik menyebut bahwa program MBG tidak mengambil dari dana pendidikan, melainkan dari hasil efisiensi APBN (vide **Bukti P-22**), sebagaimana dalam pernyataannya berikut:

"Presiden Prabowo sudah menyampaikan dana MBG tidak mengambil dari dana pendidikan, melainkan dari efisiensi APBN," kata Nanik, Jumat (13/2).

Sumber diambil dari <https://www.tribunnews.com/nasional/7791379/ramai-digugat-ke-mk-wakil-kepala-bgn-pastikan-tak-ada-dana-pendidikan-yang-dipotong-karena-mbg>

72. Bahwa hal ini tentu membingungkan dan tentunya menambah rentetan ketidakpastian hukum mengingat sebelumnya telah terdapat ketentuan eksplisit pada Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 yang memuat program MBG dalam anggaran pendidikan serta rincian anggaran pendidikan sebesar Rp. 223,5 triliun yang digelontorkan untuk pembiayaan program MBG sebagaimana tertuang dengan jelas pada Lampiran ke-VI Perpres No. 118/2025;
73. Bahwa kerugian sebagaimana dimaksud adalah bersifat aktual dan spesifik dalam kapasitas Pemohon VI sebagai tax payer. Pasalnya dalam sistem keuangan negara, pajak merupakan sumber utama dari pembiayaan APBN. Dengan itu, setiap kebijakan pengalokasian anggaran secara langsung dan konsekuen dengan kontribusi finansial Pemohon VI. Kerugian yang didalilkan bukan sekedar ketidakpuasan kebijakan, melainkan menyangkut penggunaan dana publik yang berasal dari kewajiban konstitusional yang telah dipenuhinya;
74. Bahwa secara aktual, ketentuan pasal a quo mengakibatkan terjadinya reduksi terhadap ruang fiskal 20% anggaran pendidikan. Ketentuan normatif ini selain menimbulkan ketidakpastian hukum, juga membuka preseden buruk di mana alokasi terhadap mandatory spending dapat diinterpretasikan secara luas melalui norma penjelesaian undang-undang, sehingga perlindungan konstitusional terhadap sektor prioritas menjadi semakin lemah. Dalam jangka panjang, hal ini berpotensi menggerus fungsi pembatas (*limiting function*) dari konstitusi terhadap kebijakan fiskal negara;
75. Bahwa terlebih, pembiayaan MBG dari anggaran pendidikan yang salah satu bagiannya bersumber dari hasil pajak yang dibayarkan Pemohon IV menciptakan tragedi dan fenomena memilukan di bidang pendidikan. Hal itu dibuktikan, salah satunya, dengan banyaknya siswa penerima MBG yang keracunan di sejumlah daerah. Hingga 13 Januari 2026, sebanyak 21.254 pelajar yang keracunan. Dalam periode 1-13 Januari 2026 saja, siswa keracunan mencapai angka 1.242, ditambah 521 siswa SMAN 2 Kudus pada 28 Januari 2026 (Jaringan Pemantau Pendidikan Indonesia, 2026) (vide **Bukti P-23**);
76. Bahwa selain itu, nasib guru menjadi terkatung-katung tanpa kepastian dan prioritas. Pemohon VI menyaksikan sendiri tayangan wawancara Watch Doc dengan seorang guru di Nusa Tenggara Timur (NTT) yang mengiris hati dan kesadaran. Pak Agustinus, seorang Guru Honorer yang sudah 23 tahun mengabdikan diri di SD Negeri Batu Esa, Kupang Barat, NTT harus rela gajinya dipotong akibat kebijakan efisiensi dan MBG. Sejak 2021 yang gajinya Rp. 600.000 per bulan akhirnya dipotong menjadi Rp. 223.000 per bulan pada 2025. Menurutnya, pembayaran besaran gaji

bergantung pada dan BOS yang digelontorkan oleh Pemerintah. Tidak heran, mengingat besaran pos anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah mengalami penurunan signifikan yang cukup besar akibat kebijakan efisiensi dan realokasi pos anggaran

(Sumber diambil dari postingan feeds Akun IG Wacth Doc: <https://www.instagram.com/reel/DTxNSqxEf2S/?igsh=MWNieDU2aWY2OHAXYw=>);

77. Bahwa pada saat yang sama, pemerintah mengangkat 32.000 pegawai SPPG Dapur MBG sebagai ASN PPPK mulai 1 Februari 2026. Bahkan, besaran gaji yang diberikan jauh di atas gaji pendidik yang sudah puluhan tahun mendedikasikan hidupnya untuk mendidik anak-anak penerus bangsa. Bayangkan, sopir pengantar MBG saja dapat digaji mulai Rp. 2.500.000 - Rp. 4.500.000 per bulan, berkali-kali lipat di atas gaji seorang guru. Hal ini menimbulkan pertanyaan mendalam dan mendasar; siapa yang sebenarnya diprioritaskan oleh Pemerintah ketika kesejahteraan MBG justru dibayar dengan anggaran pendidikan di mana nasib guru masih terkatung-katung tanpa kepastian? Di manakah posisi guru honorer yang telah puluhan tahun mengabdikan?
78. Bahwa dari fenomena yang demikian, Pemohon IV yang senantiasa membayar pajak untuk penerimaan negara merasa dirugikan akibat pengelolaan APBN yang tidak berkepastian akibat tidak sejalan dengan mandat konstitusional. Bagaimana mungkin, pembiayaan MBG yang menjadi program sosial didanai dari dana pendidikan yang jumlah persentasenya sudah ditentukan oleh konstitusi. Sebanyak Rp. 223,5 triliun diambil dari total Rp. 769,1 triliun dana pendidikan. Akibatnya, persentase ruang fiskal pendidikan berkurang di saat nasib guru dan bantuan biaya sekolah tidak berkepastian. Dengan itu, program MBG menjadi kebijakan prioritas dengan mengorbankan nasib kesejahteraan guru dan jutaan anak tanpa pendidikan;
79. Bahwa dari hal tersebut tampak terlihat adanya hubungan sebab-akibat antara berlakunya norma a quo dengan kerugian yang didalilkan. Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 beserta penjelasannya telah mengakibatkan perluasan makna cakupan anggaran operasional pendidikan dengan memasukkan pembiayaan MBG ke dalamnya. Perluasan tersebut menyebabkan sebagian alokasi 20% anggaran pendidikan digunakan untuk pembiayaan yang tidak berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan, in casu MBG;
80. Bahwa akibatnya, terjadi reduksi ruang fiskal untuk pembiayaan fungsi pendidikan sebagai amanat konstitusional alokasi prioritas 20% pendidikan. Reduksi ini berdampak langsung pada nasib penggunaan dana pajak yang dibayarkan Pemohon VI, sehingga dana tersebut tidak lagi sepenuhnya dialokasikan sesuai mandat konstitusi. Dengan itu, norma a quo menjadi sebab langsung terjadinya penyimpangan struktur alokasi anggaran pendidikan, yang pada akhirnya

menimbulkan kerugian terhadap hak konstitusional Pemohon VI sebagai pembayar pajak;

61. Bahwa reduksi makna dimaksud kemudian berimplikasi pada hak Pemohon VI atas kepastian hukum yang adil terkait alokasi dan pengelolaan keuangan negara. Padahal, norma konstitusi telah bersifat limitatif terkait persentase prioritas anggaran pendidikan. Akan tetapi, hal itu justru ditafsirkan secara meluas hanya melalui ketentuan norma undang-undang. Jika dijabarkan, akan tampak hubungan kausal seperti ini: norma a quo → perluasan tafsir anggaran pendidikan → reduksi ruang fiskal pendidikan → penyimpangan mandatory spending 20% anggaran pendidikan → tercederainya hak atas kepastian hukum atas pengelolaan anggaran yang konstitusional bagi Pemohon VI;
82. Bahwa pada posisi itulah, Pemohon VI menjadi bagian dari pihak yang mempersoalkan ketidakpastian hukum alokasi anggaran pendidikan dan ketentuan masuknya pembiayaan MBG dalam struktur anggaran pendidikan ke Mahkamah Konstitusi. Apabila Mahkamah mengabulkan permohonan a quo, maka struktur anggaran pendidikan akan kembali ditempatkan sesuai dengan prioritas konstitusionalnya. Persentase 20% anggaran pendidikan akan dialokasikan secara murni untuk pembiayaan yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan pendidikan. Dengan itu, kepastian hukum mengenai pelaksanaan Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 dapat dipulihkan dan penggunaan dana pajak dari Pemohon VI akan kembali selaras dengan mandat konstitusi. Maka dengan kondisi tersebut, kerugian konstitusional yang didalilkan oleh Pemohon VI tidak terjadi lagi;
83. Bahwa berdasarkan seluruh uraian kedudukan hukum masing-masing para Pemohon sebagaimana dimaksud di atas, dengan ini para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian undang-undang a quo.

C. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN/POSITA

1. Bahwa para Pemohon menguraikan letak pertentangan norma yang diujikan pada permohonan a quo ke dalam dua kerangka alasan konstitusional, yaitu; (i) Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 bertentangan dengan keterpenuhan 20% anggaran pendidikan sebagaimana amanat Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945; dan (ii) Pasal 22 ayat (3) dan Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang dijamin pada Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, yang akan dijabarkan secara sistematis sebagaimana berikut ini;
- **PENJELASAN PASAL 22 AYAT (3) UU APBN BERTENTANGAN DENGAN KETERPENUHAN 20% ANGGARAN PENDIDIKAN PADA PASAL 31 AYAT (4) UUD NRI 1945**

a) Mandatory Spending 20% pada Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 Bersifat Substantif dan Protektif

2. Bahwa jamak dipahami bagaimana amanat Pembukaan UUD NRI 1945 secara tegas menempatkan tujuan "mencerdaskan kehidupan bangsa" sebagai salah satu cita konstitusional yang bersifat fundamental dan melekat dalam *raison d'être* bernegara, sebagaimana berikut:

"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan 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 yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."

3. Bahwa cita tersebut merupakan bagian dari desain konstitusional yang menunjukkan adanya kehendak sadar (*constitutional intent*) dan komitmen kuat para pendiri bangsa untuk menjadikan pendidikan sebagai pilar utama pembangunan nasional. Hal ini menegaskan bahwa pendidikan diposisikan sebagai instrumen strategis dalam membangun manusia Indonesia seutuhnya, memperkuat peradaban, menjamin kemajuan ilmu pengetahuan, serta mewujudkan keadilan sosial, sehingga setiap kebijakan dan pengaturan di bidang pendidikan harus ditafsirkan dan dilaksanakan dalam kerangka pemenuhan amanat konstitusi, dengan menempatkan pembangunan pendidikan sebagai prioritas dalam sistem ketatanegaraan dan pengelolaan keuangan negara;
4. Bahwa dengan adanya cita tersebut, Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 kemudian memuat perintah langsung (*constitutional mandate*) kepada negara untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN. Ketentuan ini tidak dapat dipahami sebagai sekedar ketentuan kuantitas fiskal, melainkan sebagai instrumen proteksi konstitusional hak pendidikan atas sistem penganggaran keuangan negara;
5. Bahwa secara historis dan sistematis, pengaturan mandatory spending 20% merupakan proteksi konstitusional atas praktik yang tak jarang menempatkan pendidikan sebagai sektor residual dalam perencanaan anggaran. Dengan menjadikannya sebagai norma eksplisit dalam UUD, pembentuk konstitusi membatasi diskresi politik anggaran agar pendidikan tidak lagi dikalahkan oleh

prioritas sektoral lain. Artinya, norma ini bersifat protektif (*protective norm*), bukan sekedar memuat ketentuan (*directive norm*);

6. Bahwa karakter protektif tersebut menuntut agar angka 20% dimaknai secara substantif. Yang dilindungi bukan angka itu sendiri, melainkan jaminan bahwa fungsi penyelenggaraan pendidikan memperoleh porsi anggaran minimum yang riil dan efektif. Apabila angka 20% dapat dipenuhi melalui teknik reklasifikasi administratif atau perluasan definisi sektoral yang meluas, maka perlindungan konstitusional tersebut menjadi formalitas belaka;
7. Bahwa secara teoritis, *mandatory spending* dalam konstitusi berfungsi sebagai *earmarked constitutional guarantee*—penetapan alokasi minimum untuk memastikan terpenuhinya hak konstitusional tertentu. Dalam konteks pendidikan, *earmarking* tersebut ditujukan untuk menjamin keberlangsungan fungsi pedagogis negara, meliputi proses pembelajaran, penyediaan tenaga pendidik, pengembangan kurikulum, riset, dan sarana pendidikan. Norma ini bukan instrumen fleksibel yang dapat disesuaikan melalui penafsiran administratif demi menjaga stabilitas angka agregat;
8. Bahwa frasa “memprioritaskan” dalam Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 menunjukkan anggaran pendidikan harus berada pada posisi utama dalam struktur kebijakan fiskal negara, sehingga tidak dapat diperlakukan sebagai pos anggaran biasa yang dapat dikurangi atau dialihkan. Selain itu, frasa “untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional” menegaskan bahwa alokasi 20% tersebut harus digunakan secara langsung untuk kebutuhan pendidikan, yakni segala hal yang secara inheren melekat pada proses penyelenggaraan pendidikan, seperti penyediaan sarana-prasarana, peningkatan kualitas pembelajaran, kesejahteraan tenaga pendidik, serta pemerataan akses Pendidikan. Dengan demikian, Pasal 31 ayat (4) mewajibkan pembiayaan pendidikan secara murni, nyata, substantif. Kewajiban tersebut tidak dapat dipenuhi melalui pengelompokan belanja yang tidak berkaitan langsung dengan fungsi pendidikan semata-mata untuk mempertahankan persentase formal;
9. Bawa apabila kewajiban 20% dipahami hanya sebagai kewajiban numerik yang dapat dipenuhi melalui perluasan klasifikasi fungsi anggaran, maka norma konstitusi kehilangan daya protektifnya. Pemerintah cukup memindahkan program lintas-sektor ke dalam kategori pendidikan untuk menjaga kepatuhan formal, tanpa memastikan bahwa fungsi inti pendidikan benar-benar diperkuat. Dalam keadaan demikian, angka 20% tetap terpenuhi, tetapi tujuan konstitusionalnya tereduksi;
10. Bahwa hal tersebut sejalan dengan desain sistemik UUD NRI 1945 yang menunjukkan bahwa konstitusi secara sadar membedakan objek pengaturan dalam beberapa rezim hak sosial, yaitu Pendidikan diatur dalam Pasal 31; Hak atas kesehatan diatur dalam Pasal 28H ayat (1); Fakir miskin dan anak terlantar

dipelihara oleh negara diatur dalam Pasal 34 ayat (1); dan Pengembangan sistem jaminan sosial dan pemberdayaan masyarakat lemah diatur dalam Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3);

11. Bahwa pemisahan demikian mencerminkan pembagian fungsi konstitusional yang sistemik. Secara sadar konstitusi memisahkan pendidikan sebagai fungsi pembangunan kapasitas intelektual dan karakter melalui proses pembelajaran, kesehatan sebagai fungsi pemeliharaan kondisi fisik dan mental, serta kesejahteraan sosial adalah fungsi perlindungan sosial dan pemenuhan kebutuhan dasar;
12. Bahwa sekalipun ketiganya saling berkelindan dalam kehidupan sosial, konstitusi tidak meleburkan ketiganya dalam satu rezim normatif. Khususnya rezim Pendidikan yang secara eksklusif mengandung *mandatory spending* minimal 20% dari APBN. Sehingga apabila program yang secara hakikat merupakan bagian dari intervensi kesehatan preventif atau kebijakan kesejahteraan sosial dimasukkan ke dalam kategori anggaran pendidikan—begitu pula sebaliknya—maka terjadi pengaburan terhadap sifat eksklusif dan protektif dari Pasal 31 Ayat (4) UUD NRI 1945;
13. Bahwa Mahkamah dalam berbagai putusannya telah menegaskan ketentuan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% merupakan harga mutlak (*mandatory spending*) yang bersifat imperatif dan tidak dapat ditawar. Angka 20% tersebut bukan sekedar target kebijakan fiskal, melainkan amanat konstitusi yang mengikat secara final, sehingga apabila penganggaran pendidikan berada di bawah batas minimal tersebut, maka ketentuan fiskal yang demikian itu dapat dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945. Mahkamah bahkan menyatakan bahwa kewajiban konstitusional ini tidak boleh dipenuhi secara formalistik, melainkan harus diwujudkan secara nyata dalam struktur APBN/D.
14. Bahwa berikut sejumlah penegasan Mahkamah terhadap *mandatory spending* 20% anggaran pendidikan:
 - 1) **Putusan Nomor 012/PUU-III/2005** yang diucapkan pada tanggal 19 Oktober 2005, yaitu putusan pengujian Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004 tentang APBN 2005. Dalam putusan ini, meskipun amarnya menyatakan permohonan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*), namun pertimbangan hukum Mahkamah pada putusan dimaksud telah menegaskan, “Adanya alokasi anggaran pendidikan dalam UU APBN yang kurang dari 20 persen adalah bertentangan dengan perintah Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945...” (vide Putusan Nomor 012/PUU-III/2005, h. 61);
 - 2) **Putusan Nomor 026/PUU-III/2005** yang diucapkan pada tanggal 22 Maret 2006, yaitu putusan pengujian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005

tentang APBN 2006, yang amarnya menyatakan mengabulkan permohonan untuk sebagian, dalam pertimbangan hukum putusan tersebut Mahkamah menegaskan kembali pendiriannya, "... selama anggaran pendidikan belum mencapai persentase 20% (dua puluh persen) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945, maka APBN demikian akan selalu bertentangan dengan UUD NRI 1945. Namun, dalam implementasinya, Mahkamah akan mempertimbangkan akibat hukumnya secara tersendiri melalui penilaian yang seksama terhadap keseluruhan kondisi ekonomi nasional dan global maupun dasar pilihan kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah dan DPR pada tahun anggaran yang bersangkutan" (vide Putusan Nomor 026/PUU-III/2005, h. 86);

- 3) **Putusan Nomor 026/PUU-IV/2006** yang diucapkan pada tanggal 1 Mei 2007, yaitu putusan pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang APBN 2007, yang amar putusannya menyatakan mengabulkan permohonan untuk seluruhnya (in casu, sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8% sebagai batas tertinggi), dalam pertimbangannya Mahkamah menegaskan, "Menimbang bahwa dalam kaitannya dengan pengujian UU APBN karena persentase yang lebih rendah dari yang diamanatkan oleh Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945, Mahkamah berpendapat bahwa besarnya persentase anggaran pendidikan terhadap APBN adalah fakta yang tidak perlu pembuktian". (vide Putusan Nomor 026/PUU-IV/2006, h. 94);
- 4) **Putusan Nomor 24/PUU-V/2007** yang diucapkan pada tanggal 20 Februari 2008, yaitu putusan pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 tentang APBN 2007, yang amarnya menyatakan mengabulkan permohonan untuk sebagian, Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya menyatakan, antara lain, "Bahwa dengan dimasukkannya komponen gaji pendidik dalam perhitungan anggaran pendidikan, menjadi lebih mudah bagi Pemerintah bersama DPR untuk melaksanakan kewajiban memenuhi anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dalam APBN... Oleh karena itu, dengan adanya Putusan Mahkamah ini, tidak boleh lagi ada alasan untuk menghindar atau menunda-nunda pemenuhan ketentuan anggaran sekurang-kurangnya 20% untuk pendidikan, baik dalam APBN maupun APBD di seluruh provinsi, kabupaten, dan kota di seluruh Indonesia sesuai dengan ketentuan Pasal 31 Ayat (4) UUD NRI 1945..." (vide Putusan Nomor 24/PUU-V/2007, h. 86);
- 5) **Putusan Nomor 13/PUU-VI/2008** yang diucapkan pada tanggal 13 Agustus 2008, yaitu putusan pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun

2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008, yang amarnya mengabulkan permohonan pemohon kembali menegaskan, “Menimbang bahwa selama Undang-Undang Dasar tetap mewajibkan untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN dan dari APBD, terlepas dari cara penghitungannya, maka bagi Mahkamah – sebagai pengawal UUD NRI 1945 – tidak dapat tidak kecuali harus menyatakan suatu norma undang-undang bertentangan dengan UUD NRI 1945 jika norma undang-undang tersebut tidak mengindahkan kewajiban dimaksud...” (vide Putusan Nomor 13/PUU-VI/2008, h. 100).

15. Bahwa berdasarkan Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 dan garis yurisprudensi tersebut, menjadi terang bahwa anggaran pendidikan 20% tidak dapat dikurangi atau dialihkan untuk pembiayaan yang tidak berkaitan langsung dengan penyelenggaraan pendidikan nasional. Apabila struktur APBN secara substantif menunjukkan bahwa pembiayaan fungsi inti pendidikan berada di bawah ambang 20%, maka norma yang mengaturnya bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945.

b) Penyelenggaraan Pendidikan pada Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 Merujuk pada Fungsi Pedagogis, Bukan Intervensi Kesejahteraan Umum

16. Bahwa Pasal 31 UUD NRI 1945 membentuk satu bangunan sistemik, terdiri dari 5 (lima) ayat, yaitu: ayat (1) menjamin hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan; ayat (2) mewajibkan negara membiayai pendidikan dasar; ayat (3) mewajibkan pemerintah menyelenggarakan dan mengusahakan satu sistem pendidikan nasional; ayat (4) menetapkan alokasi sekurang-kurangnya 20% dari APBN untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional; dan ayat (5) mengatur pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
17. Bahwa konstruksi Pasal 31 UUD NRI 1945 secara sistematis menunjukkan bahwa objek utama yang dilindungi oleh norma a quo adalah **sistem pendidikan nasional**, bukan seluruh kondisi sosial yang mengitari peserta didik. Fokus konstitusi terletak pada keberlangsungan struktur pedagogis yang memungkinkan hak atas pendidikan direalisasikan melalui proses pembelajaran formal yang terorganisir;
18. Bahwa dalam kerangka itu, frasa “penyelenggaraan pendidikan” dalam Pasal 31 ayat (4) harus ditafsirkan sebagai aktivitas yang secara inheren berkaitan dengan desain, pelaksanaan, dan evaluasi proses pembelajaran dalam sistem pendidikan nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (3), sehingga anggaran 20% berfungsi menjamin keberlanjutan struktur sistemik dimaksud;
19. Bahwa UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) merupakan bentuk operasionalisasi konstitusional dari Pasal 31 UUD

NRI 1945, sehingga pengertian pendidikan, fungsi pendidikan nasional, serta komponen sistem pendidikan yang dirumuskan dalam undang-undang tersebut mencerminkan batas struktural penyelenggaraan pendidikan sebagaimana dimaksud oleh konstitusi;

20. Bahwa UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) menjelaskan definisi Pendidikan dalam Pasal 1 angka 1, yaitu:

"..usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara".

21. Bahwa merujuk pada definisi Pendidikan tersebut, maka elemen inti yang bersifat mandatory terdiri dari: a) usaha sadar dan terencana; b) suasana belajar; c) proses pembelajaran; dan d) pengembangan potensi peserta didik. Elemen-elemen ini membentuk batas ontologis pendidikan. Tanpa adanya proses pembelajaran dan pengembangan potensi dalam konteks pedagogis, suatu kegiatan tidak dapat dikualifikasikan sebagai pendidikan dalam arti sistemik;

22. Bahwa lebih lanjut, Pasal 3 UU Sisdiknas menegaskan fungsi pendidikan nasional adalah mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Fungsi ini tentu bersifat bersifat pedagogis, dan tidak dapat dimaknai dengan fungsi konsumtif atau distributif. Ketentuan dimaksud berbicara tentang transformasi kemampuan melalui proses pembelajaran, bukan distribusi barang atau jasa sosial;

23. Bahwa struktur pendidikan sebagai sistem juga ditegaskan dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 45 UU Sistem Pendidikan Nasional, yang mengatur secara rinci mengenai:

- a. standar isi, proses, dan penilaian;
- b. kurikulum Pendidikan nasional;
- c. pendidik dan tenaga kependidikan;
- d. sarana dan prasarana pendidikan.

24. Bahwa pengertian penyelenggaraan pendidikan yang bersifat pedagogis sebagaimana diturunkan dari Pasal 31 (4) UUD NRI 1945 dan dioperasionalkan dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, secara konsisten tercermin dalam praktik pengaturan pendanaan pendidikan oleh Pemerintah melalui PP Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan. Pasal 3 PP Nomor 48/2008 secara limitatif mengklasifikasikan biaya pendidikan menjadi, yaitu meliputi 1) biaya satuan pendidikan; 2) biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan; dan 3) biaya pribadi peserta didik.

- a. Biaya satuan pendidikan sebagaimana dimaksud terdiri dari a) biaya investasi, meliputi biaya investasi lahan pendidikan; dan biaya investasi selain lahan Pendidikan; b) biaya operasi satuan pendidikan, meliputi biaya personalia; biaya nonpersonalia; c) bantuan biaya pendidikan; dan d) beasiswa.
 - b. adapun biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan Pendidikan sebagaimana dimaksud terdiri dari: a) biaya investasi, meliputi biaya investasi lahan pendidikan; dan biaya investasi selain lahan Pendidikan; b) biaya operasi penyelenggaraan pendidikan, meliputi biaya personalia; biaya nonpersonalia; dan
 - c. sedangkan biaya pribadi peserta didik merupakan biaya personal yang meliputi biaya Pendidikan, yang harus dikeluarkan dan ditanggung oleh peserta didik/orang tua/wali peserta didik, untuk bisa mengikuti proses pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan. Dalam hal ini, pemerintah dapat memberikan bantuan biaya Pendidikan atau beasiswa termasuk biaya pribadi peserta didik, kepada peserta didik yang orang tua atau walinya tidak mampu membiayai pendidikannya.
25. Bahwa keseluruhan klasifikasi tersebut secara substansial berkaitan langsung dengan pembiayaan komponen inti sistem pendidikan nasional, yaitu pembiayaan proses pembelajaran, pendidik dan tenaga kependidikan, kurikulum, standar isi dan proses, serta sarana dan prasarana pendidikan. Tidak terdapat pengaturan mengenai pembiayaan intervensi kesejahteraan umum atau program pemenuhan gizi sebagai bagian dari rezim pendanaan pendidikan sebagaimana dirancang dalam kerangka peraturan tersebut;
26. Bahwa konstruksi tersebut menunjukkan adanya praktik konstitusional yang konsisten (*constitutional practice consistency*) selama bertahun-tahun, di mana negara memahami anggaran pendidikan sebagai anggaran yang ditujukan untuk menopang fungsi pedagogis sistem pendidikan nasional;
27. Bahwa dalam kerangka tersebut, pendidikan secara normatif mensyaratkan adanya relasi langsung dengan proses pembelajaran formal, meliputi kurikulum, standar isi, standar proses, pendidik dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana pendidikan, serta tata kelola satuan pendidikan. Komponen-komponen inilah yang membentuk inti (*core components*) sistem pendidikan nasional. Oleh karena itu, suatu program hanya dapat dikualifikasikan sebagai bagian dari “penyelenggaraan pendidikan” pada Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 apabila memenuhi kriteria kumulatif:
- a. Memiliki keterkaitan langsung (*direct nexus*) dengan proses pembelajaran formal dalam satuan pendidikan;

- b. Menjadi bagian inheren dari desain sistem pendidikan nasional sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang pendidikan; dan
 - c. Menghasilkan output utama berupa capaian pedagogis, yaitu peningkatan kemampuan, kompetensi, atau pembentukan karakter melalui proses pembelajaran.
28. Bahwa kriteria tersebut bersifat konstitusional dan tidak dapat digeser hanya melalui perubahan nomenklatur administratif dalam kebijakan anggaran, sebab hakikat suatu belanja ditentukan oleh tujuan dominan dan output utamanya, bukan oleh klasifikasi formal yang dirumuskan oleh pembentuk undang-undang;
29. Bahwa program MBG secara normatif dan faktual memang dirancang untuk memastikan terpenuhinya asupan gizi, pencegahan stunting, peningkatan kesehatan anak, serta penguatan ketahanan gizi kelompok rentan. Hal tersebut tercermin dalam konsideran Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Gratis, bagian menimbang huruf b) yang menyatakan:
- “bahwa dalam rangka pemenuhan gizi nasional, Pemerintah perlu melakukan upaya untuk mengatur tata kelola tercukupinya konsumsi yang aman dan bergizi bagi masyarakat”;
30. Bahwa secara substansi, program MBG tersebut memiliki tujuan dominan (*dominant purpose*) intervensi gizi dan kesejahteraan yang bersifat suportif terhadap kondisi fisik anak. Program tersebut tidak menyelenggarakan kurikulum, tidak mengatur standar isi atau proses pembelajaran, tidak membiayai pendidik, dan tidak menjadi bagian inheren dari sistem pedagogis yang membentuk inti pendidikan nasional;
31. Bahwa kendatipun program tersebut dapat berdampak positif terhadap kesiapan belajar peserta didik, dampak suportif demikian tidak identik dengan penyelenggaraan pendidikan itu sendiri. Dukungan terhadap kondisi fisik atau sosial peserta didik merupakan faktor eksternal terhadap sistem pedagogis, dan oleh karenanya berada dalam rezim kesejahteraan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 28H dan Pasal 34 UUD NRI 1945;
32. Bahwa apabila seluruh faktor pendukung dianggap sebagai bagian dari penyelenggaraan pendidikan, maka batas konstitusional Pasal 31 ayat (4) menjadi tidak terdefinisi. Program kesehatan sekolah, imunisasi, sanitasi, bahkan bantuan sosial keluarga siswa, dapat dimasukkan ke dalam 20% dengan alasan meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Dalam skenario tersebut, mandatory spending akan terdistorsi dan kehilangan identitas sektoralnya;
- c) Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 Menyebabkan Terjadinya Distorsi Substantif Mandatory Spending 20% Anggaran Pendidikan**

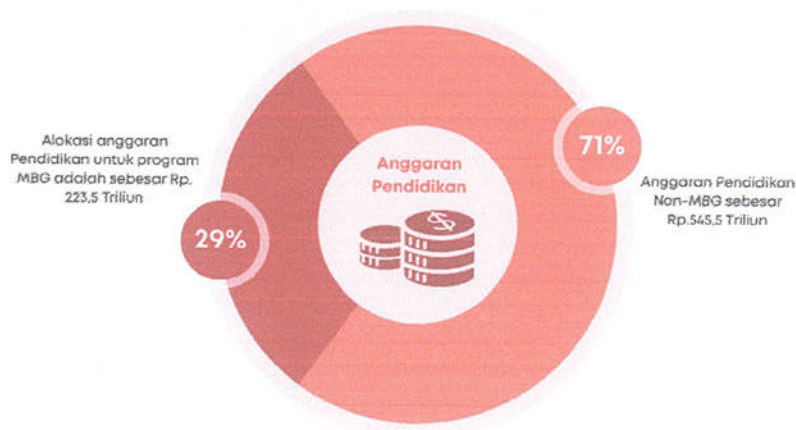
33. Bahwa Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 telah mewajibkan negara mengalokasikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Norma tersebut bersifat imperatif dan protektif, karena dimaksudkan untuk menjamin keberlangsungan sistem pendidikan nasional secara nyata dan substantif, dan tidak hanya sekedar pemenuhan angka-angka numerik-administratif;
34. Bahwa dalam konteks APBN 2026, Pasal 22 ayat (1) UU APBN 2026 telah menetapkan anggaran Pendidikan sebesar Rp. 769.086.869.324.000,00 (tujuh ratus enam puluh sembilan triliun delapan puluh enam miliar delapan ratus enam puluh sembilan juta tiga ratus dua puluh empat ribu rupiah). Selanjutnya, Pasal 22 ayat (2)-nya menegaskan bahwa secara prosentase, anggaran Pendidikan tersebut adalah sebesar 20% (dua puluh koma nol persen) dari total anggaran Belanja Negara sebesar Rp. 3.842.728.369.471.000,00 (tiga kuadriliun delapan ratus empat puluh dua triliun tujuh ratus dua puluh delapan miliar tiga ratus enam puluh sembilan juta empat ratus tujuh puluh satu ribu rupiah). Lalu disusul oleh ketentuan Pasal 22 ayat (3) yang mengatur bahwa anggaran Pendidikan tersebut termasuk untuk pendanaan operasional penyelenggaraan Pendidikan;
35. Bahwa permasalahan konstitusional muncul pada Penjelasan Pasal 22 ayat (3), yang memperluas cakupan pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan dengan memasukkan program MBG pada lembaga yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan, baik umum maupun keagamaan. Dengan konstruksi tersebut, program MBG dihitung sebagai bagian dari komponen anggaran pendidikan dalam pemenuhan ambang 20% sebagaimana dimaksud Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945;
36. Bahwa perluasan pada penjelasan a quo telah menggeser makna konstitusional penyelenggaraan pendidikan dari fungsi pedagogis sistem pendidikan nasional menjadi mencakup pula program intervensi kesejahteraan umum yang tujuan dominannya berada dalam rezim kesehatan publik dan pemenuhan gizi masyarakat. Distorsi konstitusional dalam konteks mandatory spending 20% terjadi karena belanja yang tujuan dominannya berada di luar fungsi pedagogis sistem pendidikan nasional dihitung sebagai bagian dari anggaran pendidikan, sehingga secara nyata mengurangi porsi riil pembiayaan komponen sistem pendidikan nasional;
37. Bahwa dalam kerangka penganggaran tahun ini, jika program MBG ditafsirkan menjadi bagian dari makna operasional penyelenggaraan pendidikan, bagaimana keterpenuhan dengan prioritas dalam penyelenggaraan pendidikan? Pasalnya, sebanyak 3,9-4,1 juta anak tanpa pendidikan dasar karena ketidakmampuan secara finansial, sedangkan secara bersamaan negara sendiri mempunyai kewajiban untuk membiayai pendidikan dasar secara gratis. Di sisi yang lain, secara bersamaan pula anggaran pendidikan digelontorkan sebesar Rp. 223,5 triliun untuk pembiayaan

program MBG. Padahal, pemerintah hanya membutuhkan Rp. 183,4 triliun untuk menggratiskan pendidikan dasar, baik negeri maupun swasta. Hingga kini, kewajiban tersebut masih belum mendapat arah kepastian dalam dalam struktur penganggaran negara. Andaikata, pembiayaan MBG tidak diambil dari dana pendidikan, maka dipastikan pendidikan dasar menjadi gratis sepenuhnya. Fakta ini menunjukkan bagaimana MBG berada pada posisi anomali jika dimasukkan dalam kerangka prioritas pendidikan, mengingat kewajiban untuk menggratiskan pendidikan dasar belum terpenuhi. Artinya, MBG sejatinya bukan bagian dari komponen prioritas anggaran pendidikan karena dapat menggradasi terhadap tafsir prioritas itu sendiri. Pada posisi itu, apakah masih bisa program MBG ditafsirkan sebagai bagian dari prioritas komponen dalam penyelenggaraan pendidikan? Bagaimana prioritas nasib jutaan anak yang tidak mendapat pendidikan dasar secara gratis karena porsi anggarannya masuk pada pembiayaan MBG?;

38. Bahwa berdasarkan Perpres Nomor 118 Tahun 2025 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2026, alokasi anggaran pendidikan untuk program MBG yaitu sebesar Rp. 223.558.960.490.000,00 (dua ratus dua puluh tiga triliun lima ratus lima puluh delapan miliar Sembilan ratus enam puluh juta empat ratus sembilan puluh ribu rupiah) atau sebesar 29% persen dari jumlah total anggaran pendidikan. Artinya, hampir sepertiga anggaran pendidikan dalam APBN 2026 dialokasikan untuk program yang secara tujuan dan output utama bukan penyelenggaraan sistem pendidikan nasional, melainkan intervensi gizi. Perhatikan diagram berikut:

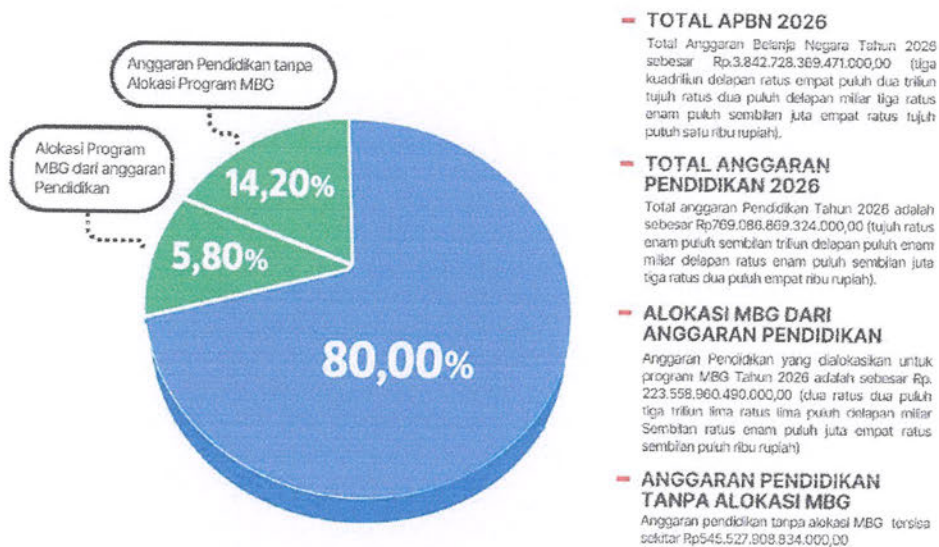
Persentase Alokasi Program MBG dalam Anggaran Pendidikan

Total Anggaran Pendidikan keseluruhan adalah sebesar Rp.769 Triliun



39. Bahwa fakta fiskal ini memiliki implikasi konstitusional yang sangat serius. Sebab apabila secara simulatif anggaran MBG tersebut dikeluarkan dari komponen anggaran pendidikan, maka anggaran pendidikan yang secara langsung membiayai fungsi inti penyelenggaraan sistem pendidikan nasional hanya tersisa sekitar Rp. 545.527.908.834.000,00 atau sekitar 14,2% dari total Belanja Negara. Perhatikan diagram berikut:

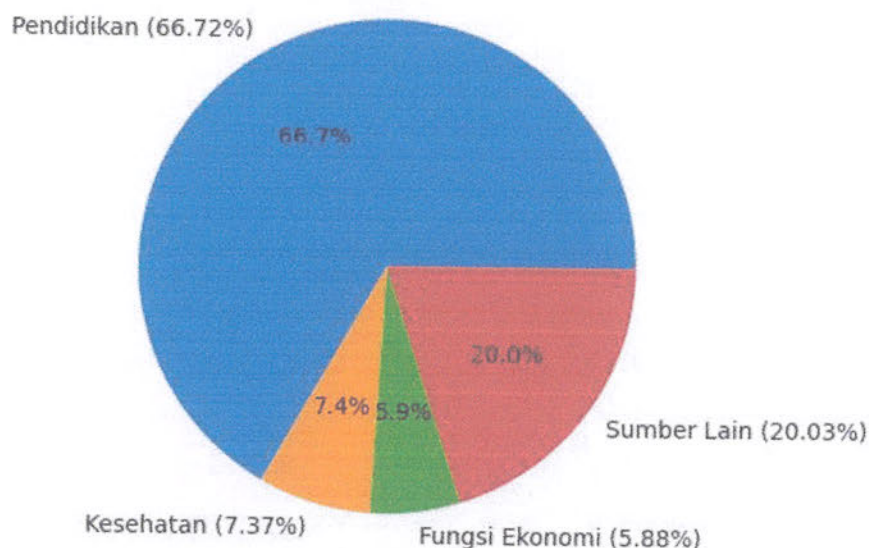
**DIAGRAM PEMENUHAN 20%
ANGGARAN PENDIDIKAN DARI APBN 2026**



40. Bahwa jika mandatory spending dimaksudkan untuk menjamin penguatan sistem pendidikan nasional, maka penghitungan Rp. 223,5 triliun untuk program MBG sebagai bagian dari 20% berarti memperluas cakupan perlindungan konstitusional ke wilayah yang bukan fungsi pendidikan. Secara formal, angka 20% mungkin terpenuhi. Namun secara substantif, porsi yang berkaitan langsung dengan pendidikan hanya sekitar 14,2% dari total APBN 2026;

41. Bahwa dengan besaran jumlah tersebut, anggaran pendidikan menjadi sumber pendanaan terbesar dengan persentase 66,72% bagi pembiayaan program MBG, disusul pos anggaran kesehatan 7,37% (24,7 triliun), dan pos anggaran ekonomi 5,88% (19,7 triliun). Hal itu menunjukkan betapa besarnya pembiayaan program MBG yang diambil dari anggaran pendidikan, sebagaimana berikut:

Komposisi Sumber Anggaran MBG (Total Rp 335 Triliun)



42. Bahwa persoalannya, konstitusi tidak memberikan mandat untuk membiayai seluruh intervensi pembangunan manusia melalui rezim anggaran pendidikan. Sebaliknya, Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 justru menegaskan bahwa anggaran 20% dari APBN untuk anggaran Pendidikan, merupakan kewajiban negara yang bersifat substantif dan tidak sekedar kewajiban numerik. Mandatory Spending 20% anggaran Pendidikan merupakan **norma protektif yang mengunci eksklusivitas anggaran pendidikan** dalam ruang lingkup sistem pendidikan itu sendiri. Sehingga tidak diperkenankan terjadinya reklasifikasi administratif atau perluasan definisi sektoral secara terbuka tanpa batasan yang jelas;
43. Bahwa Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-III/2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI/2008 telah menegaskan bahwa alokasi 20% anggaran pendidikan merupakan perintah konstitusional yang bersifat imperatif dan harus direalisasikan secara nyata untuk kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional, bukan dipenuhi melalui rekayasa klasifikasi administratif yang mengaburkan substansi kewajiban itu sendiri;
44. Bahwa apabila perluasan makna melalui Penjelasan Pasal 22 ayat (3) dibiarkan, maka norma protektif Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 kehilangan karakter sektoralnya dan berubah menjadi ambang administratif yang dapat dipenuhi melalui penggeseran nomenklatur fiskal tanpa memperkuat sistem pendidikan nasional secara riil;
45. Bahwa konstitusi tidak memberikan mandat untuk membiayai seluruh intervensi pembangunan manusia melalui rezim anggaran pendidikan. Rezim kesehatan

publik dan kesejahteraan sosial memiliki dasar konstitusionalnya sendiri. Mencampurkan keduanya ke dalam mandatory spending pendidikan akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan membuka ruang ekspansi sektoral yang tidak terkendali di masa depan;

46. Bahwa oleh karena itu, Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 telah menyebabkan distorsi substantif terhadap mandatory spending 20% anggaran pendidikan, karena memperluas cakupan anggaran pendidikan ke wilayah yang secara tujuan dominan dan output utamanya tidak termasuk dalam penyelenggaraan sistem pendidikan nasional;

d) Pendekatan *Holistic Human Development* Tidak Dapat Dijadikan Dasar Perluasan Rezim Anggaran Pendidikan

47. Bahwa selain itu, tidak dibenarkan pula pembentuk undang-undang menggunakan pendekatan “holistic human development” untuk melegitimasi penggunaan anggaran Pendidikan untuk program MBG. Secara sosiologis, pembangunan manusia memang bersifat menyeluruh sehingga pendidikan tidak dapat dipisahkan dari gizi dan kesehatan. Akan tetapi secara konstitusional, pendekatan tersebut tidak dapat dijadikan dasar untuk meleburkan rezim kewajiban negara yang secara eksplisit dipisahkan dalam UUD NRI 1945;

48. Bahwa pasalnya, UUD NRI 1945 secara sadar membedakan dan memisahkan kewajiban negara di **bidang pendidikan (Pasal 31)**, **kesehatan (Pasal 28H)**, dan **kesejahteraan sosial (Pasal 34)**. Pemisahan ini menjadi semakin signifikan karena hanya Pasal 31 yang memuat kewajiban mandatory spending minimal 20%. Artinya, konstitusi secara sadar memberikan proteksi anggaran khusus pada fungsi pendidikan, bukan pada seluruh agenda pembangunan manusia;

49. Bahwa pendekatan pembangunan manusia yang bersifat holistik dapat dijadikan landasan perumusan kebijakan publik, namun tidak dapat dijadikan dasar untuk mengaburkan batas klasifikasi fungsi anggaran yang telah ditentukan secara konstitusional. Konstitusi Indonesia menganut diferensiasi kewajiban negara (*differentiated constitutional obligations*), di mana tiap-tiap bidang—pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial—memiliki rezim normatif dan struktur kewajiban fiskalnya masing-masing;

50. Bahwa penggunaan pendekatan holistik sebagai dasar perluasan klasifikasi anggaran pendidikan merupakan bentuk penyimpangan desain konstitusional (*constitutional design breach*), karena menghilangkan pemisahan sektoral yang secara eksplisit dibangun dalam UUD NRI 1945. Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-III/2005 juga telah menegaskan bahwa alokasi 20% anggaran pendidikan dimaksudkan sebagai jaminan riil bagi pembiayaan pendidikan nasional, dan bukan sebagai angka fleksibel yang dapat

dipenuhi melalui pergeseran teknis klasifikasi. Penegasan ini kembali dipertegas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI/2008 yang menyatakan bahwa pemenuhan kewajiban konstitusional tersebut harus nyata dan substantif;

51. Bahwa praktik pengalokasian anggaran pendidikan secara lintas kementerian/lembaga selama ini bukanlah preseden yang membenarkan perluasan rezim pendidikan secara tanpa batas. Justru sebaliknya, praktik tersebut menunjukkan konsistensi negara dalam menempatkan anggaran pendidikan pada kegiatan yang secara langsung berkaitan dengan penyelenggaraan proses pedagogik, baik dalam bentuk pendidikan formal, vokasi, maupun akademik. Penyebaran tersebut bersifat administratif, bukan substantif;
52. Bahwa pada Kementerian Agama, anggaran pendidikan digunakan untuk penyelenggaraan madrasah dan perguruan tinggi keagamaan; pada Kementerian Perhubungan dan Kementerian Pertanian, anggaran dialokasikan untuk sekolah tinggi dan politeknik vokasi; pada Kementerian Kesehatan untuk Politeknik Kesehatan; serta pada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat untuk pembangunan dan rehabilitasi gedung sekolah dan kampus. Seluruhnya memiliki unsur konstitutif pendidikan: peserta didik, pendidik, kurikulum, proses belajar-mengajar, dan capaian kompetensi;
53. Bahwa konsistensi tersebut menunjukkan adanya batas ontologis yang dijaga dalam praktik penganggaran negara: anggaran pendidikan, meskipun tersebar lintas kementerian, tetap berada dalam satu sistem pendidikan nasional dan tetap membiayai kegiatan yang memiliki hubungan langsung dan inheren dengan proses pembelajaran. Negara tidak pernah menjadikan program kesejahteraan umum, bantuan konsumsi, atau intervensi kesehatan populasi sebagai bagian dari komponen penghitungan anggaran pendidikan;
54. Bahwa oleh karena itu, pendekatan "holistic human development" tidak dapat dijadikan *argumentum ad justificandum* untuk meleburkan seluruh faktor pendukung pembangunan manusia ke dalam rezim anggaran pendidikan. Apabila pembangunan manusia dipahami secara menyeluruh lalu dijadikan dasar klasifikasi anggaran, maka tidak hanya gizi, tetapi juga layanan kesehatan mental, jaminan sosial keluarga, penyediaan transportasi umum, bahkan stabilisasi harga kebutuhan pokok dapat ditarik masuk ke dalam pos pendidikan dengan alasan mendukung kesiapan belajar. Pendekatan demikian akan menghapus batas fungsional yang selama ini dijaga secara konsisten dalam praktik penganggaran pendidikan lintas sektoral;
55. Bahwa program MBG secara hakikat dan tujuan, merupakan program yang berorientasi pada bio-fisiologis yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan gizi, kalori, dan kesehatan penerima manfaat. Tentu program tersebut tidak mengandung unsur proses pembelajaran, tidak menciptakan suasana belajar, serta tidak

membentuk aktivitas pedagogis sebagaimana dimaksud dalam UU Sistem Pendidikan Nasional. Pemenuhan gizi merupakan prasyarat biologis bagi kemampuan belajar, namun prasyarat tidak identik dengan aktivitas pedagogis yang menjadi inti pendidikan. Oleh karena itu, memasukkan anggaran program MBG, yang memiliki tujuan dominan (*domain purpose*) pemenuhan gizi, ke dalam pos anggaran pendidikan merupakan kekeliruan taksonomi hukum (*category mistake*) yang serius.

56. Bahwa dalam teori penganggaran publik modern, klasifikasi fungsi dirancang untuk mengelompokkan pengeluaran berdasarkan tujuan utama (*primary objective*) dari belanja tersebut, bukan berdasarkan seluruh dampak sosial yang mungkin timbul darinya. Hal ini sejalan dengan pendapat Schiavo-Campo dan Tommasi dalam bukunya "*Managing Government Expenditure*" menjelaskan bahwa functional classification is based on the objective of the expenditure—yakni alasan kebijakan utama yang melatarbelakangi belanja—dan bukan pada efek turunan atau konsekuensi tidak langsungnya (Schiavo-Campo & Tommasi, *Managing Government Expenditure*, ADB, 1999, pp. 71–79);
57. Bahwa senada dengan itu, Allen Schick dalam buku "*The Federal Budget: Politics, Policy, Process*" juga menekankan bahwa struktur anggaran yang sehat mensyaratkan konsistensi antara pengeluaran dan principal policy purpose yang menjadi dasar kebijakan tersebut (Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, 3rd ed., Brookings Institution Press, 2007, pp. 61–69). Apabila klasifikasi mengikuti broad social outcomes atau efek tidak langsung, maka struktur anggaran kehilangan kejelasan kategorinya dan batas antar-fungsi menjadi kabur. Dalam karyanya *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Schick kembali menegaskan pentingnya kejelasan alokasi fungsional untuk menjaga disiplin fiskal dan akuntabilitas (Schick, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute, 1998, pp. 25–32);
58. Bahwa prinsip teoritik tersebut relevan terhadap klasifikasi program MBG. Tujuan utama MBG adalah pemenuhan kebutuhan gizi dan peningkatan status kesehatan anak. Output langsungnya adalah tersedianya makanan dan terpenuhinya asupan nutrisi. Peningkatan konsentrasi belajar atau kesiapan akademik—jika terjadi—merupakan outcome lanjutan, bukan tujuan utama program. Karena itu, program MBG seharusnya berada pada anggaran kesehatan atau perlindungan sosial, bukan anggaran Pendidikan. Sebab apabila pendekatan berbasis dampak diterima sebagai klasifikasi fungsi, maka tidak ada lagi batas konseptual yang dapat dipertahankan dalam sistem klasifikasi. Banyak kebijakan publik berdampak pada kualitas belajar tanpa menjadi bagian dari fungsi pendidikan. Stabilitas ekonomi keluarga, akses air bersih, keamanan lingkungan, bahkan kebijakan subsidi energi,

semuanya berdampak pada kesiapan belajar. Namun tidak satu pun diklasifikasikan sebagai bagian dari penyelenggaraan pendidikan;

59. Bahwa kerangka teori klasifikasi anggaran tersebut sejalan dengan UU Sisdiknas, yang menjadi Umbrella Wet (undang-undang pokok) pelaksana Pasal 31 UUD NRI 1945, yang tidak memasukkan penyediaan makanan sebagai bagian dari standar nasional pendidikan atau komponen operasional penyelenggaraan pendidikan. Karena itu, secara sistemik, program MBG seharusnya tidak menjadi bagian dari operasional penyelenggaraan pendidikan. Program MBG berada dalam rezim kesehatan dan kesejahteraan sosial yang kebetulan menysasar peserta didik sebagai kelompok sasaran;
60. Bahwa Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menempatkan pemenuhan gizi sebagai bagian dari upaya kesehatan masyarakat. intervensi gizi merupakan instrumen kesehatan preventif. Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial mendefinisikan perlindungan sosial sebagai upaya untuk mencegah dan menangani risiko sosial, termasuk kerentanan akibat kemiskinan dan kekurangan gizi. Karena itu, MBG secara inheren merupakan intervensi perlindungan sosial berbasis konsumsi.

Peta Rezim Hukum Program Makan Bergizi Gratis (MBG)

Aspek Uji	Rezim Pendidikan	Rezim Kesejahteraan & Kesehatan	Posisi Program MBG
Dasar Konstitusional	Pasal 31 ayat (1), (3), (4) UUD NRI 1945 (hak atas pendidikan, sistem pendidikan nasional)	Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 (hak atas kesejahteraan & kesehatan)	✓ Lebih relevan Pasal 28H ayat (1)
Undang-Undang Pokok	UU No. 20 Tahun 2003 (Sisdiknas)	UU No. 11 Tahun 2009 (Kesejahteraan Sosial); UU No. 17 Tahun 2023 (Kesehatan)	✓ Seluruh tujuan MBG diatur dalam UU kesejahteraan & kesehatan
Definisi Substansi	Proses pembelajaran, pendidik, kurikulum, evaluasi	Pemenuhan kebutuhan dasar, gizi, kesehatan anak	✓ MBG = pemenuhan gizi

Objek Program	Peserta didik sebagai subjek pembelajaran	Anak sebagai kelompok rentan	✓ MBG menargetkan anak, bukan proses belajar
Tujuan Utama	Pengembangan kemampuan, watak, peradaban	Pencegahan gizi buruk, stunting, peningkatan kesehatan	✓ Tujuan MBG = kesehatan
Instrumen Kebijakan	Kurikulum, guru, sekolah, sarana prasarana	Bantuan sosial, intervensi gizi, layanan kesehatan	✓ MBG = bantuan/intervensi
Keterkaitan dengan Pembelajaran	Langsung dan esensial	Tidak langsung, bersifat eksternal	✓ MBG tidak mempengaruhi pembelajaran secara langsung
Klasifikasi Biaya menurut PP 48/2008	Biaya satuan pendidikan; biaya operasional; biaya pendidik	Tidak diatur dalam PP pendanaan pendidikan	✓ MBG tidak masuk klasifikasi biaya pendidikan

61. Bahwa berdasarkan parameter tersebut, Program MBG tidak memenuhi unsur konstitutif pendidikan dalam seluruh aspek uji: tidak memiliki relasi inheren dengan kurikulum, tidak menjadi bagian dari proses pembelajaran, tidak menghasilkan capaian kompetensi, serta tidak masuk dalam klasifikasi biaya pendidikan sebagaimana diatur dalam peraturan pendanaan pendidikan. Dengan demikian, MBG berada sepenuhnya dalam rezim kesehatan dan kesejahteraan sosial;
62. Bahwa dengan demikian, **fakta bahwa pelaksanaannya dilakukan di lingkungan sekolah dan menyasar siswa dan guru tidaklah mengubah identitas hukumnya, karena lokasi tidak menentukan klasifikasi fungsi anggaran, yang menentukan adalah tujuan dan output utama program. Seperti halnya pelaksanaan program imunisasi yang dilakukan di sekolah, akan tetapi ia tetap program kesehatan. Jika bantuan sosial disalurkan melalui sekolah, ia tetap bantuan sosial. Hukum tidak mengenal transformasi fungsi berdasarkan tempat distribusi;**

63. Bahwa benar gizi yang baik dapat mendukung efektivitas pembelajaran. Namun dukungan tidak identik dengan identitas hukum. Banyak faktor lain yang juga mendukung proses belajar, seperti kesehatan mental, stabilitas ekonomi keluarga, keamanan lingkungan, akses transportasi. Namun begitu, hal tersebut tidak serta-merta menjadikan seluruh belanja pada sektor-sektor tersebut sebagai belanja pendidikan;
64. Bahwa apabila pendekatan berbasis dampak (*impact-based classification*) dijadikan dasar klasifikasi anggaran, maka rezim fiskal negara kehilangan prinsip *functional integrity*. Setiap program lintas sektor dapat ditarik masuk ke dalam fungsi pendidikan sepanjang memiliki dampak tidak langsung terhadap peserta didik. Konsekuensinya, Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 tidak lagi berfungsi sebagai norma pembatas (*limiting norm*), melainkan berubah menjadi norma elastis yang bergantung pada diskresi tahunan pembentuk undang-undang. Dalam konteks demikian, angka 20% tidak lagi menjamin pembiayaan pendidikan, melainkan hanya menjamin bahwa sejumlah dana tertentu dapat diberi label “pendidikan” meskipun secara substantif membiayai sektor lain. Keadaan tersebut bertentangan dengan maksud konstitusional untuk melindungi pembiayaan fungsi inti pendidikan, yakni penyelenggaraan proses pembelajaran, pengembangan kurikulum, pembiayaan tenaga pendidik, dan penyediaan sarana pendidikan;
65. Bahwa hal demikian justru menjauhkan anggaran pendidikan dari original intent sebagaimana termaktub pada Perubahan Keempat Pasal 31 UUD NRI 1945. Sebagaimana dijelaskan dalam Jurnal Konstitusi berjudul “*The Constitutionalization of Budget for Education and Its Judicial Enforcement in Indonesia*” (2016), konstitusionalisasi anggaran pendidikan 20% dilatarbelakangi oleh krisis struktural pendidikan nasional, terutama rusaknya infrastruktur sekolah dan rendahnya kesejahteraan guru. Rasio legis penetapan angka minimal 20% adalah untuk memastikan negara tidak lagi mengabaikan pembiayaan pendidikan, bukan untuk membiayai skema jaminan sosial seperti makan gratis yang secara desain kelembagaan berada di sektor kesehatan dan kesejahteraan sosial;
66. Bahwa secara akademik, anomali semacam ini telah diidentifikasi dalam kajian ilmiah, antara lain dalam Jurnal “Anomali Anggaran Pendidikan dalam Pengaturan dan Praktik” (2021), yang menjelaskan bahwa anomali anggaran terjadi ketika pembentuk kebijakan memaksakan komponen belanja yang tidak memiliki korelasi langsung dengan capaian pedagogis ke dalam postur anggaran pendidikan semata-mata untuk memenuhi kewajiban formal mandatory spending. Tindakan a quo merupakan manifestasi nyata dari anomali tersebut, di mana negara mencampuradukkan rezim Biaya operasional pendidikan yang berorientasi pada intellectual capacity building dengan rezim bantuan sosial yang berorientasi pada social safety net;

67. Bahwa memasukkan anggaran MBG ke dalam penghitungan 20% anggaran pendidikan melalui Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 berarti mencampurkan dua rezim hukum yang secara normatif terpisah. Akibatnya, terjadi distorsi sistemik: *Pertama*, batas ontologis pendidikan sebagaimana didefinisikan dalam UU Sistem Pendidikan Nasional menjadi kabur; *Kedua*, struktur pembiayaan pendidikan sebagaimana diatur dalam PP 48/2008 terabaikan; *Ketiga*, kewajiban konstitusional 20% yang dimaksudkan untuk memperkuat sistem pendidikan justru dipenuhi melalui belanja yang berada di luar sistem pendidikan itu sendiri;
68. Bahwa apabila pendekatan ini dibenarkan, maka konsekuensinya sangat luas. Setiap program yang berdampak pada anak usia sekolah—kesehatan, transportasi, perlindungan sosial—dapat dimasukkan ke dalam fungsi pendidikan sepanjang diberi label peningkatan kualitas sumber daya manusia. Dengan demikian, angka 20% kehilangan makna sektornya dan berubah menjadi angka agregatif yang fleksibel;
69. Bahwa negara tidak dilarang untuk menjalankan dan membiayai program MBG. Akan tetapi pembiayaan tersebut harus ditempatkan dalam rezim anggaran yang sesuai dengan substansinya, yaitu kesehatan atau perlindungan sosial. Menghitungnya sebagai bagian dari komponen anggaran pendidikan untuk memenuhi ketentuan Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 merupakan perluasan yang tidak sah, karena memindahkan beban kewajiban konstitusional dari satu rezim ke rezim lain dan sekaligus mengurangi ruang proteksi terhadap pembiayaan pendidikan inti;
70. Bahwa dengan demikian, dalil bahwa pembangunan manusia bersifat holistik tidak dapat dijadikan justifikasi untuk memasukkan program MBG ke dalam komponen anggaran pendidikan. Penafsiran demikian tentu tidak berkesesuaian dengan dengan struktur sistematis penyelenggaraan pendidikan pada UUD NRI 1945, mereduksi makna protektif anggaran pendidikan, dan berpotensi mengosongkan jaminan konstitusional atas pembiayaan pendidikan sebagai rezim yang berdiri sendiri;
71. Bahwa oleh karena itu, pergeseran konseptualisasi anggaran pendidikan ini merupakan cacat konstitusional dalam pemaknaan norma. Negara memang berkewajiban memenuhi hak atas gizi dan kesehatan anak, namun kewajiban tersebut tidak dapat dipenuhi dengan cara menumpang pada mandat konstitusional anggaran pendidikan. Tindakan demikian justru mereduksi esensi hak atas pendidikan. Oleh karenanya, Penjelasan Pasal 22 ayat (3) APBN 2026 yang mengkualifikasikan anggaran Program MBG sebagai bagian dari anggaran operasional penyelenggaraan pendidikan bertentangan dengan Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 dan harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

72. Bahwa permasalahan yang dihadapkan kepada Mahkamah bukanlah sekedar perbedaan tafsir administratif mengenai klasifikasi anggaran. Permasalahan ini menyentuh inti perlindungan konstitusional atas hak pendidikan sebagaimana dijamin dalam Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945. Sebagaimana telah diuraikan, mandatory spending 20% bersifat substantif dan protektif. Ia dimaksudkan sebagai pagar konstitusional agar pendidikan tidak menjadi korban tarik-menarik prioritas politik anggaran tahunan;
73. Bahwa dalam APBN 2026, terpenuhinya angka 20% sangat bergantung pada penghitungan Rp. 223,5 triliun anggaran program MBG sebagai bagian dari anggaran pendidikan. Tanpa komponen tersebut, alokasi pendidikan hanya mencapai sekitar 14,2% dari total Belanja Negara. Fakta ini menunjukkan adanya ketergantungan struktural terhadap program yang secara karakter bukan fungsi pedagogis langsung. Ketergantungan tersebut dilegitimasi oleh Penjelasan Pasal 22 ayat (3), yang memperluas cakupan pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan;
74. Bahwa apabila Mahkamah tidak mengeluarkan program MBG atau program serupa dari “penyelenggaraan pendidikan”, maka praktik reklasifikasi anggaran lintas-sektor ini berpotensi menjadi preseden tetap dalam setiap tahun anggaran. Konsekuensinya bersifat sistemik, yaitu:
- mandatory spending akan kehilangan fungsi pembatasnya. Pemerintah cukup memperluas definisi pendidikan melalui teknik legislasi untuk menjaga angka 20%, tanpa benar-benar meningkatkan belanja pedagogis.
 - hak atas pendidikan yang dijamin secara struktural oleh konstitusi menjadi bergantung pada interpretasi administratif yang dapat berubah setiap tahun. Perlindungan konstitusional berubah menjadi fleksibilitas fiskal;
 - komposisi belanja pendidikan berpotensi semakin didominasi oleh program non-pedagogis, sementara belanja inti pendidikan tidak memperoleh penguatan yang seharusnya.
75. Bahwa terlebih, jika pendekatan ini dibenarkan—praktik reklasifikasi anggaran lintas-sektor, maka preseden konstitusional yang terbentuk adalah bahwa angka 20% dapat dipertahankan melalui integrasi program lintas-sektor. Dalam jangka panjang, hal ini berpotensi mengikis identitas sektoral Pasal 31 ayat (4) dan melemahkan daya paksa norma tersebut. Program tersebut tetap dapat didanai melalui fungsi yang sesuai dalam struktur APBN. Namun, ia tidak dapat dijadikan instrumen untuk menopang pemenuhan kewajiban konstitusional yang secara tegas ditujukan bagi penyelenggaraan pendidikan;
- e) Komparasi dengan Pengelolaan Program Makan Bergizi dalam Kerangka Anggaran Pendidikan di Negara Lain

76. Bahwa selanjutnya penting untuk menempatkannya dalam perspektif perbandingan dengan praktik negara lain yang memiliki sistem hukum dan tata kelola keuangan negara yang mapan. Perbandingan ini tidak dimaksudkan untuk menyalin kebijakan negara lain, melainkan untuk menunjukkan pola rasional dan prinsip umum (*general principles*) dalam pengelolaan anggaran pendidikan yang diakui secara internasional;
77. Bahwa **Brasil** menunjukkan adanya kesadaran konstitusional yang kuat terhadap pentingnya melindungi anggaran pendidikan. Pasal 212 Konstitusi Federal Brasil Tahun 1988 secara tegas mewajibkan Pemerintah Pusat mengalokasikan sekurang-kurangnya 18% dan Pemerintah Negara Bagian serta Kota sekurang-kurangnya 25% dari pendapatan pajak mereka untuk pemeliharaan dan pengembangan pendidikan. Ketentuan ini menciptakan mekanisme perlindungan otomatis, di mana anggaran pendidikan meningkat seiring meningkatnya pendapatan negara, sehingga tidak mudah dipangkas oleh dinamika politik anggaran tahunan. Namun demikian, pembentuk konstitusi dan undang-undang di Brasil menyadari bahwa perlindungan anggaran yang bersifat rigid justru berpotensi menimbulkan penyalahgunaan, yakni kecenderungan administrator publik untuk mengklasifikasikan berbagai jenis pengeluaran sebagai “pendidikan” semata-mata demi memenuhi persentase konstitusional.
78. Bahwa oleh karena itu, Brasil tidak berhenti pada penetapan angka konstitusional, melainkan membangun instrumen hukum lanjutan untuk menjaga kemurnian makna anggaran pendidikan, sebagaimana kutipan dalam konstitusi Negara Brazil:

“Artigo 212.: A União destinará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, pelo menos vinte e cinco por cento das receitas tributárias, incluindo as resultantes de transferências, para a manutenção edesenvolvimento da educação”. (CA nº 53, 2006; CA nº 59, 2009).

Terjemahan:

Pasal 212. “ Negara akan mengalokasikan, setiap tahunnya, tidak kurang dari delapan belas persen, dan negara bagian, Distrik Federal, dan kotamadya, setidaknya dua puluh lima persen dari pendapatan pajak, termasuk yang berasal dari transfer, untuk pemeliharaan dan pengembangan pendidikan”. (CA No. 53, 2006; CA No. 59, 2009).

79. Bahwa instrumen tersebut juga didelegasikan secara limitatif melalui Undang-Undang Nomor 9.394 Tahun 1996 tentang Pedoman dan Dasar Pendidikan Nasional (*Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB*). Undang-undang ini berfungsi sebagai filter normatif yang menentukan secara limitatif pengeluaran apa saja yang dapat dikualifikasikan sebagai belanja pendidikan (*manutenção e desenvolvimento do ensino*). Pasal 70 LDB secara eksplisit membatasi anggaran pendidikan hanya pada pengeluaran yang berkaitan langsung dengan aktivitas

pedagogis, seperti remunerasi dan peningkatan profesionalitas tenaga pendidik, pembangunan dan pemeliharaan fasilitas pendidikan, penyediaan sarana pembelajaran, serta riset untuk peningkatan mutu pendidikan, sebagaimana berikut ini:

“Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino”;

Terjemahan

Pasal 70. Biaya yang dikeluarkan untuk mencapai tujuan dasar lembaga pendidikan di semua tingkatan dianggap sebagai biaya pemeliharaan dan pengembangan pendidikan, termasuk yang ditujukan untuk:

I - remunerasi dan pengembangan profesional staf pengajar dan tenaga ahli pendidikan lainnya;

II - pengadaan, pemeliharaan, pembangunan, dan konservasi fasilitas dan peralatan yang diperlukan untuk pendidikan;

III - penggunaan dan pemeliharaan barang dan jasa yang berkaitan dengan pendidikan;

IV - survei statistik, studi, dan penelitian yang terutama bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan perluasan pendidikan;

V - pelaksanaan kegiatan pendukung yang diperlukan untuk berfungsinya sistem pendidikan.

80. Bahwa lebih jauh, Pasal 71 LDB bahkan secara tegas menetapkan daftar negatif pengeluaran yang dilarang dibebankan pada anggaran pendidikan. Dalam ketentuan ini, program suplementer seperti makan, bantuan medis, farmasi, dan bentuk bantuan sosial lainnya dinyatakan bukan sebagai bagian dari pemeliharaan dan pengembangan pendidikan. Ketentuan tersebut menunjukkan garis demarkasi yang jelas antara kebijakan pendidikan dan kebijakan kesehatan atau perlindungan sosial. Dengan kata lain, meskipun makan bergizi diakui sebagai kebutuhan penting bagi peserta didik, secara hukum dan anggaran ia tidak diperlakukan sebagai bagian dari anggaran pendidikan. Sebagaimana kutipan berikut:

“Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Terjemahan

Pasal 71. Hal-hal berikut ini tidak termasuk dalam pengeluaran untuk pemeliharaan dan pengembangan pendidikan:

I - penelitian, jika tidak terkait dengan lembaga pendidikan, atau jika dilakukan di luar sistem pendidikan, yang tujuan utamanya bukan untuk meningkatkan kualitas atau memperluasnya;

II - subsidi kepada lembaga publik atau swasta yang bersifat bantuan, olahraga, atau budaya;

III - pelatihan personel khusus untuk administrasi publik, baik militer maupun sipil, termasuk diplomat;

IV - program tambahan untuk bantuan makanan, medis-gigi, farmasi, dan psikologis, serta bentuk-bentuk bantuan sosial lainnya;

V - pekerjaan infrastruktur, meskipun dilakukan untuk kepentingan langsung atau tidak langsung jaringan sekolah;

VI - staf pengajar dan pekerja pendidikan lainnya, jika terlibat dalam kegiatan di luar peran yang ditugaskan atau tidak terkait dengan pemeliharaan dan pengembangan pendidikan.

81. Bahwa prinsip pemisahan fungsi anggaran yang serupa juga dapat ditemukan dalam praktik **Amerika Serikat**. Program makan siang sekolah di Amerika diatur melalui *National School Lunch Act 1946*, yang sejak awal dirancang sebagai kebijakan kesehatan masyarakat dan stabilisasi sektor pertanian. Tujuan utama program ini adalah menjaga kesehatan anak-anak sekaligus menyerap surplus komoditas pertanian domestik. Secara kelembagaan, program makan siang sekolah berada di bawah yurisdiksi *Department of Agriculture (USDA)*, bukan *Department of Education*. Fakta ini menegaskan bahwa secara normatif dan administratif, makan bergizi diposisikan sebagai kebijakan pertanian dan kesehatan

sosial, dengan sumber anggaran yang sepenuhnya terpisah dari anggaran pendidikan.

82. Bahwa dasar hukum utama dari NSLP adalah Richard B. Russell National School Lunch Act, yang dikodifikasikan dalam 42 U.S.C. § 1751 et seq. Undang-undang ini sejak awal memberikan mandat pelaksanaan program kepada Secretary of Agriculture. Hal tersebut secara eksplisit ditegaskan dalam ketentuan definisi undang-undang, yang menyatakan bahwa istilah "Secretary" dalam keseluruhan rezim hukum National School Lunch Program merujuk kepada Secretary of Agriculture. Dengan demikian, setiap kewenangan pengaturan, pendanaan, dan pengawasan program ini secara hukum berada dalam lingkup Department of Agriculture. Sebagai contoh, 42 U.S.C. § 1751 menyatakan bahwa:

"It is hereby declared to be the policy of Congress, as a measure of national security, to safeguard the health and well-being of the Nation's children... by assisting the States, through grants-in-aid and other means, in providing an adequate supply of foods..."

83. Bahwa kebijakan ini kemudian dilaksanakan oleh Secretary of Agriculture, sebagaimana ditegaskan secara konsisten dalam pasal-pasal selanjutnya. Lebih lanjut, kewenangan administratif tersebut dipertegas dalam regulasi pelaksana, yakni 7 C.F.R. Part 210 (National School Lunch Program). Dalam ketentuan umum regulasi ini ditegaskan bahwa "Secretary" adalah Secretary of Agriculture. Dengan demikian, tidak terdapat ambiguitas bahwa NSLP adalah program federal yang dirancang, diatur, dan diawasi oleh Departemen Pertanian Amerika Serikat.
84. Bahwa dari praktik Brasil dan Amerika Serikat tersebut, dapat ditarik satu benang merah argumentatif yang rasional, yakni bahwa semakin kuat perlindungan konstitusional terhadap anggaran pendidikan, semakin tegas pula batasan normatif mengenai apa yang boleh dan tidak boleh dikategorikan sebagai anggaran pendidikan. Negara-negara tersebut justru memperketat definisi belanja pendidikan untuk mencegah terjadinya pengaburan makna dan penyalahgunaan alokasi anggaran. Oleh karena itu, praktik memasukkan Program MBG ke dalam pos anggaran pendidikan sebagaimana diatur melalui Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 merupakan norma yang menyimpang dari prinsip konstitusional pengelolaan anggaran pendidikan. Praktik tersebut tidak hanya mengaburkan fungsi anggaran pendidikan, tetapi juga menurunkan kualitas perlindungan konstitusional terhadap hak atas pendidikan, karena anggaran yang seharusnya difokuskan pada peningkatan mutu, akses, dan keberlanjutan pendidikan justru dialihkan untuk membiayai program yang secara substansial berada dalam ranah kesehatan dan perlindungan sosial;

85. Bahwa dari perbandingan negara di atas, terdapat bagian tersendiri dari karakteristik wilayah, demografi penduduk, dan kondisi fiskal yang relatif mirip dengan kondisi penganggaran di Indonesia;
86. Bahwa dari data peringkat ekonomi global atau *Purchasing Power Parity* (PPP) sebagaimana yang dilansir dari data dari IMF dari rentan tahun 2024-2025 Indonesia kini menempati posisi ke-7 ekonomi terbesar dunia (\$4,98 triliun), tepat satu peringkat di atas Brasil yang berada di posisi ke-8 (\$4,89 triliun). Sementara itu, Amerika Serikat berada di posisi ke-2. Fakta bahwa Indonesia dan Brasil berada berdampingan dalam sepuluh besar ekonomi dunia menunjukkan bahwa keduanya memiliki kapasitas fiskal dan kompleksitas anggaran yang setara.
87. Bahwa Indonesia dan Brasil secara akademik diklasifikasikan sebagai *emerging-market democracies*, yaitu negara demokrasi dengan struktur ekonomi berkembang yang masih memiliki ketergantungan signifikan terhadap komoditas primer dan sektor agraria (Axelsson, T., & Martins, I. (2022). *Resilience to shrinking as a catch-up strategy: a comparison of Brazil and Indonesia, 1964–2010*. (Lund papers in Economic History; No. 2022:233). Dalam karakteristik ekonomi semacam ini, anggaran negara sangat rentan terhadap fluktuasi harga pangan global. Kenaikan harga komoditas pangan akan secara langsung meningkatkan beban fiskal negara pada sektor konsumsi dasar, termasuk subsidi dan bantuan pangan. Oleh karena itu, pemisahan anggaran pendidikan dari anggaran pangan sebagaimana dilakukan oleh Brasil dan Amerika Serikat adalah strategi rasional untuk menjaga stabilitas anggaran pendidikan sebagai investasi jangka panjang. Apabila anggaran pangan dicampurkan ke dalam pos anggaran pendidikan, maka setiap lonjakan harga pangan akan berpotensi “mengkaniibal” anggaran pendidikan, sehingga merusak kepastian pendanaan sektor pendidikan yang bersifat strategis dan berjangka panjang.
88. Bahwa di Amerika Serikat, Program Makan Siang Sekolah Nasional (National School Lunch Program) ditempatkan secara tegas di bawah yurisdiksi Departemen Pertanian (USDA), bukan Departemen Pendidikan. Penempatan ini mencerminkan paradigma kebijakan yang memandang program makan sekolah sebagai bagian dari ketahanan pangan, kesehatan masyarakat, dan stabilisasi sektor pertanian, bukan sebagai instrumen pedagogis. Secara historis, National School Lunch Act tahun 1946 lahir dari kebutuhan menyerap surplus hasil pertanian pasca *Great Depression* serta memastikan kesehatan fisik generasi muda demi kepentingan pertahanan nasional. Dengan demikian, sejak awal, program makan sekolah di Amerika Serikat dirancang sebagai kebijakan pertanian dan kesehatan, bukan kebijakan pendidikan. Demikian pula di Brasil, melalui Program Nasional Pangan Sekolah (*Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*) berdasarkan Law No. 11.947/2009, program makan ditempatkan sebagai program nasional yang

terintegrasi dengan kebijakan pemberdayaan petani lokal melalui kewajiban pengadaan pangan lokal minimal 30%. Penempatan ini mempertegas bahwa secara konseptual dan administratif, program makan sekolah diposisikan sebagai instrumen kebijakan sosial dan pertanian, bukan sebagai bagian inheren dari anggaran pendidikan;

89. Bahwa skema pengadaan pangan lokal dalam program makan sekolah di Amerika Serikat dan Brasil terbukti memberikan dampak ekonomi signifikan bagi sektor pertanian domestik. Berdasarkan laporan resmi USDA (Farm to School Program), setiap USD 1 yang dibelanjakan untuk pengadaan pangan lokal menghasilkan keuntungan ekonomi antara USD 0,86 hingga USD 2,60 bagi petani dan ekonomi lokal. (<https://www.fns.usda.gov/f2s/im-new-farm-school>). Hal ini menunjukkan bahwa program makan sekolah dapat berfungsi sebagai instrumen multiplier effect yang kuat bagi perekonomian pedesaan. Demikian pula di Brasil, berdasarkan studi Institute for Applied Economic Research (IPEA) tahun 2025, partisipasi petani keluarga dalam skema PNAE meningkatkan pendapatan petani antara 23% hingga 106%. (<https://globalfoodlaws.georgetown.edu/documents/law-no-11-947-school-meals-pnae>). Bagi Indonesia, yang memiliki struktur ekonomi agraris dan jutaan petani kecil, penerapan model serupa akan jauh lebih tepat guna untuk memberdayakan petani dan memperkuat ketahanan pangan nasional, tanpa harus mengorbankan anggaran pendidikan;
90. Bahwa standar internasional *Classification of the Functions of Government* (COFOG) yang dikembangkan oleh United Nations Statistical Division secara tegas memisahkan Divisi 09: Education dari Divisi 10: Social Protection. Dalam kerangka COFOG, belanja untuk bantuan pangan, nutrisi, dan perlindungan sosial diklasifikasikan sebagai fungsi perlindungan sosial, bukan pendidikan. Standar ini digunakan secara luas oleh negara-negara di dunia sebagai acuan klasifikasi belanja publik guna menjamin transparansi, akuntabilitas, dan konsistensi tata kelola anggaran. Dengan demikian, secara praktik tata kelola global, memasukkan belanja program MBG ke dalam fungsi pendidikan merupakan penyimpangan dari standar internasional yang baik;
91. Bahwa kesamaan karakteristik demografis, ekonomi, dan fiskal antara Indonesia, Brasil, dan Amerika Serikat, serta terbuktinya keberhasilan pemisahan anggaran pendidikan dan anggaran makan dalam menjaga stabilitas fiskal, meningkatkan kesejahteraan petani, dan memperkuat ketahanan pangan, maka praktik pemisahan tersebut merupakan model yang rasional, relevan, dan konstitusional untuk diterapkan di Indonesia;
92. Bahwa berdasarkan pendekatan desain konstitusional UUD NRI 1945, pendekatan yuridis-normatif, dan perbandingan komparatif dengan negara lain, dapat dibuktikan bahwa program MBG bukan bagian dari pada komponen operasional

penyelenggaraan pendidikan sehingga tidak berhak atas mandatory spending 20% anggaran pendidikan yang dijamin pada Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945. Oleh karena itu, Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 yang memasukkan program MBG sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan pendidikan harus dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

• **PASAL 22 AYAT (3) DAN PENJELASAN PASAL 22 AYAT (3) BERTENTANGAN DENGAN PRINSIP KEPASTIAN HUKUM PADA PASAL 28D AYAT (1) UUD NRI 1945**

93. Bahwa prinsip kepastian hukum dalam kerangka argumentasi a quo berangkat dari pemahaman bahwa hukum dalam negara konstitusional tidak sekedar merupakan instrumen kebijakan, melainkan pranata normatif yang harus memberikan kejelasan, konsistensi, dan keterprediktabilitas bagi setiap warga negara. Prinsip tersebut memperoleh jaminan eksplisit dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, yang menegaskan hak setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan **kepastian hukum yang adil**. Secara filosofis, ketentuan ini menempatkan kepastian hukum sebagai elemen esensial dari negara hukum (*rechtsstaat*), yang berfungsi membatasi kekuasaan dan mencegah tindakan sewenang-wenang dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam pengelolaan anggaran negara;
94. Bahwa dalam konteks perumusan norma undang-undang, kepastian hukum mengandung tuntutan bahwa suatu ketentuan harus dirumuskan secara tegas, limitatif, dan tidak membuka ruang ambiguitas yang berlebihan. Hukum harus mampu menghadirkan struktur makna yang stabil, sehingga warga negara maupun penyelenggara negara dapat memahami secara jelas batas hak, kewenangan, dan kewajiban yang ditetapkan. Oleh karena itu, ketika suatu norma dalam batang tubuh undang-undang telah dirumuskan secara limitatif, maka makna tersebut secara filosofis-yuridis mencerminkan kehendak pembentuk undang-undang yang mengikat. Maka dipandang penting adanya rumusan norma yang berkepastian agar mencegah terjadinya perluasan yang justru merusak bangunan rasionalitas hukum dari norma yang diundangkan;
95. Bahwa selain itu, prinsip kepastian hukum juga erat bertalian dengan prinsip integritas sistem hukum. Hukum senantiasa dipandang sebagai suatu tatanan normatif yang tersusun secara hierarkis dan sistematis, termasuk ketersesuaian antara norma batang tubuh dengan bagian penjelasannya ketika diterjemahkan dalam konteks peraturan perundang-undangan;
96. Bahwa dalam kaitannya dengan dalil permohonan a quo, penting bagi para Pemohon untuk menegaskan bahwa dalam konteks peraturan perundang-undangan, bagian penjelasan pasal norma bukanlah menjadi sumber norma baru, melainkan perangkat hermeneutik yang bertujuan menjernihkan maksud norma

utama. Ketika penjelasan digunakan untuk memasukkan objek atau substansi baru yang tidak dirumuskan dalam batang tubuh, maka terjadi disonansi normatif: norma utama bersifat limitatif, sementara Penjelasan memperluasnya. Disonansi ini dapat menciptakan dualisme tafsir yang secara filosofis bertentangan dengan esensi kepastian hukum, karena subjek hukum tidak lagi dapat memastikan batasan normatif yang berlaku;

97. Bahwa dalam kerangka argumentasi itulah, prinsip kepastian hukum terletak pada kebutuhan akan konsistensi antara batang tubuh dan penjelasan norma dan kejelasan batas norma suatu undang-undang. Pasalnya, ketika bagian penjelasan memperluas makna norma yang telah dirumuskan secara limitatif, maka terjadi pelanggaran terhadap prinsip rasionalitas dan integritas sistem hukum. Pada gilirannya, penyimpangan tersebut bukan hanya berjibaku persoalan teknis legislasi, melainkan persoalan konstitusional yang menyentuh prinsip kepastian hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Oleh karena itu, pemaknaan konstitusional yang menegaskan kembali batas norma dalam batang tubuh menjadi penting untuk memulihkan kepastian hukum dan menjaga koherensi dalam sistem hukum;
98. Bahwa setelah menguraikan makna prinsip konstitusional pada Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 dalam kerangka permohonan a quo, para Pemohon kemudian akan menguraikan pertentangan ketentuan pasal yang diujikan konstitusionalitasnya. Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 menyatakan, "Anggaran Pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk untuk pendanaan operasional penyelenggaraan Pendidikan";
99. Bahwa frasa "operasional penyelenggaraan pendidikan" pada pasal a quo sejatinya dimaksudkan untuk merujuk pada pembiayaan yang digunakan untuk mendukung kegiatan sehari-hari agar proses pendidikan dapat berjalan secara efektif dan berkelanjutan. Pendanaan operasional ini mencakup kebutuhan rutin yang langsung terkait dengan pelaksanaan layanan pendidikan, seperti penyediaan sarana belajar mengajar, biaya administrasi sekolah, pemeliharaan fasilitas pendidikan, dukungan kegiatan pembelajaran, serta berbagai pengeluaran yang memastikan sekolah dan institusi pendidikan dapat berfungsi secara normal. Dengan demikian, ketentuan tersebut menegaskan bahwa anggaran pendidikan tidak hanya dialokasikan untuk pembangunan atau program besar semata, tetapi juga untuk menopang kebutuhan dasar operasional yang menjadi inti penyelenggaraan pendidikan sebagai layanan publik;
100. Bahwa Pasal 3 ayat (3) jo. ayat (4) huruf b Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan telah memaknai dan menjabarkan apa saja komposisi/komponen yang masuk pada dana operasional penyelenggaraan pendidikan. Ketentuan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 sebenarnya menunjukkan

bahwa pendanaan operasional pendidikan hanya menjadi salah satu bagian dari komponen yang diklasifikasikan dalam anggaran pendidikan. Di samping itu, sejatinya masih terdapat komponen lainnya berupa komponen pendanaan gaji pendidik, infrastruktur dasar pendidikan, bantuan dan pembiayaan sekolah, pemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, hingga biaya program strategis pendidikan;

101. Bahwa kendati demikian, ketentuan frasa “operasional penyelenggaraan pendidikan” pada pasal a quo tetap mengandung cakupan makna yang terlampau luas dan elastis. Secara redaksional, frasa a quo tidak disertai batasan normatif yang tegas, parameter objektif, maupun kriteria limitatif mengenai apa yang secara inheren dan langsung termasuk dalam operasional pendidikan. Ketiadaan batasan tersebut menjadikan frasa dimaksud bersifat terbuka (*open texture*), sehingga memungkinkan interpretasi yang terus berkembang mengikuti kebijakan anggaran pemerintah dari waktu ke waktu;
102. Bahwa frasa “operasional penyelenggaraan pendidikan” bisa saja ditafsirkan tidak hanya sebagai pembiayaan yang berkaitan langsung dengan proses penyelenggaraan pendidikan, melainkan juga seluruh aktivitas dan program yang secara sepintas berkelindan dengan ekosistem pendidikan. Dalam konstruksi demikian, hampir setiap program yang menysasar peserta didik, tenaga pendidik, atau institusi pendidikan dapat ditarik masuk ke dalam kategori operasional penyelenggaraan pendidikan, meskipun substansinya sama sekali tidak berkaitan dengan fungsi pendidikan itu sendiri. Luasnya rentang makna ini menyebabkan frasa a quo rentan dijadikan dasar justifikasi untuk memasukkan berbagai komponen pembiayaan yang secara esensial sejatinya berada di luar pada penyelenggaraan pendidikan;
103. Bahwa akibat dari kelenturan frasa a quo, komponen pendanaan yang pada hakikatnya tidak berhubungan langsung dengan penyelenggaraan pendidikan, oleh karena hanya menysasar insan akademik sebagai subjek pendidikan, secara formal dan sah dapat dikualifikasikan sebagai bagian dari komponen pembiayaan operasional pendidikan. Distorsi ini muncul semata-mata karena luasnya frasa operasional penyelenggaraan pendidikan yang tidak dibatasi secara eksplisit dalam norma. Ketentuan yang demikian berpotensi menimbulkan interpretasi berulang-ulang. Ketika batas operasional tidak dirumuskan secara ketat, limitatif, atau eksklusif, maka setiap kebijakan anggaran dapat membangun argumentasi sendiri untuk dimasukkan ke dalam pos pendidikan, tanpa ukuran konstitusional yang jelas. Kondisi ini membuka ruang fleksibilitas yang berlebihan dalam praktik penganggaran, yang pada akhirnya dapat mengaburkan batas antara fungsi pendidikan dan fungsi kebijakan sosial lainnya;

104. Bahwa contoh konkret dari luas dan terbukanya frasa “operasional penyelenggaraan pendidikan” tampak dalam pengualifikasian program MBG sebagai bagian dari komponen biaya operasional penyelenggaraan pendidikan yang dirumuskan melalui Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026. Pemerintah menempatkan program tersebut dalam kerangka anggaran pendidikan hanya semata-mata penerima manfaatnya adalah peserta didik di satuan pendidikan. Dengan demikian, keterkaitan program MBG dengan sekolah diposisikan sebagai dasar normatif untuk memasukkannya ke dalam pos anggaran pendidikan;
105. Bahwa secara faktual, program MBG memang dilaksanakan di lingkungan sekolah dan menysasar siswa sebagai subjek penerima manfaat. Namun demikian, keterkaitan tersebut bersifat sosial dalam fungsi kesehatan, bukan fungsional dalam arti pedagogis. Program MBG tidak ditujukan untuk mendukung proses pembelajaran secara langsung, tidak berkaitan dengan kurikulum, tidak menjadi bagian dari aktivitas akademik, dan tidak pula merupakan instrumen penyelenggaraan pendidikan dalam arti teknis. Tujuan utama program tersebut adalah memperbaiki asupan gizi, mencegah stunting, dan meningkatkan kualitas kesehatan anak, yang secara konseptual berada dalam ranah kebijakan kesehatan publik;
106. Bahwa secara sistemik, program MBG jelas berorientasi pada perbaikan gizi dan penanggulangan stunting merupakan domain fungsi kesehatan negara. Ia berkaitan dengan hak atas kesehatan, pelayanan kesehatan dasar, dan intervensi gizi masyarakat yang secara struktur penganggaran lazimnya ditempatkan dalam sektor kesehatan. Oleh karena itu, ketika program yang secara fungsi utama bertujuan meningkatkan status kesehatan dikualifikasikan sebagai bagian dari “operasional penyelenggaraan pendidikan” hanya karena dilaksanakan di sekolah dan menysasar siswa, maka telah terjadi perluasan makna operasional yang melampaui batas fungsional pendidikan itu sendiri;
107. Bahwa pengualifikasian semacam itu menunjukkan bagaimana frasa yang tidak dirumuskan secara limitatif dapat digunakan untuk memasukkan komponen anggaran yang secara substansi berada di luar fungsi pendidikan. Hubungan yang semula hanya bersifat objek penerima manfaat (siswa) kemudian ditarik menjadi hubungan normatif yang dianggap inheren dengan penyelenggaraan pendidikan. Padahal, secara filosofis dan yuridis, yang seharusnya menjadi tolok ukur adalah fungsi program tersebut, bukan semata lokasi pelaksanaan atau subjek penerima manfaatnya;
108. Bahwa apabila pendekatan demikian dibenarkan, maka setiap program lintas sektor yang menysasar siswa—baik terkait kesehatan, bantuan sosial, maupun intervensi kesejahteraan lainnya—secara teoritis dapat dimasukkan ke dalam anggaran pendidikan. Konsekuensinya, batas antara sektor pendidikan dan sektor kesehatan

menjadi kabur, dan anggaran pendidikan kehilangan kemurnian fungsionalnya sebagaimana dimaksud dalam kerangka konstitusional. Kondisi ini memperlihatkan bagaimana luasnya makna “operasional penyelenggaraan pendidikan” membuka ruang interpretasi berulang-ulang yang berpotensi menggeser orientasi penganggaran dari fungsi pendidikan ke fungsi kebijakan publik lainnya;

109. Bahwa dengan demikian, pengklasifikasian program MBG sebagai bagian dari pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan menunjukkan secara nyata problem elastisitas norma yang dipersoalkan para Pemohon. Ketika frasa operasional tidak dibatasi secara tegas, maka norma tersebut dapat diperluas berdasarkan pertimbangan kebijakan semata. Perluasan inilah yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum, karena batas normatif antara pendidikan dan sektor lainnya tidak lagi ditentukan oleh fungsi konstitusionalnya, melainkan oleh konstruksi administratif yang dapat berubah sesuai kebijakan pemerintah
110. Bahwa oleh karena itu, sekalipun secara sistem peraturan operasional (turunan) telah terdapat pengelompokan komponen anggaran pendidikan, frasa “operasional penyelenggaraan pendidikan” pada Pasal 22 ayat (3) tetap menyisakan problem konseptual dan normatif. Luasnya jangkauan frasa a quo memungkinkan terjadinya perluasan interpretatif yang terus-menerus, sehingga norma kehilangan determinasi batasnya. Dalam kerangka itulah, norma a quo bertentangan dengan prinsip kepastian hukum sebagaimana diatur pada Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 karena tidak memberikan garis demarkasi yang tegas antara pembiayaan yang secara inheren merupakan fungsi pendidikan dan pembiayaan yang hanya bersinggungan secara tidak langsung dengan komunitas pendidikan;
111. Bahwa pada posisi demikian, menjadi penting untuk dilakukan pemaknaan ulang secara konstitusional terhadap Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026. Pemaknaan tersebut harus menegaskan bahwa frasa “operasional penyelenggaraan pendidikan” dibatasi pada pembiayaan yang secara inheren memang berkaitan langsung dengan proses pendidikan dalam arti pedagogis dan institusional, atau pemaknaan eksklusif yang menegaskan adanya pengecualian/tidak termasuk program yang secara karakter dan fungsional berada di luar domain pendidikan, in casu program MBG;
112. Bahwa pemaknaan dimaksud diperlukan untuk memulihkan determinasi norma dan mencegah terjadinya perluasan interpretatif di masa mendatang. Tanpa batas yang tegas, setiap program lintas sektor yang memiliki irisan dengan peserta didik berpotensi dikualifikasikan sebagai bagian dari anggaran pendidikan. Hal ini tidak hanya mengaburkan kemurnian fungsi anggaran pendidikan, tetapi juga menciptakan ketidakpastian hukum mengenai ruang lingkup pembiayaan yang sah dan konstitusional;

113. Bahwa oleh karena itu, pemaknaan konstitusional yang mengeksklusi program Makan MBG dari kategori pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan bukanlah bentuk pembatasan kebijakan publik, melainkan langkah korektif untuk menjaga konsistensi sistem hukum dan menjamin kepastian norma. Dengan adanya batas yang jelas dan eksklusif, program yang secara karakter senada dengan MBG—yakni program yang berorientasi pada kesehatan atau kesejahteraan sosial—tidak dapat lagi dikualifikasikan sebagai komponen operasional pendidikan hanya karena menyasar siswa. Dengan demikian, kepastian hukum sebagaimana dijamin konstitusi dapat dipulihkan, dan batas antara fungsi pendidikan dan fungsi sektor lainnya tetap terjaga secara rasional dan sistematis;
114. Bahwa berdasarkan alasan hukum tersebut, sangat beralasan secara hukum untuk menyatakan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 bertentangan dengan prinsip kepastian hukum pada Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 dan oleh karenanya harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Anggaran Pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk untuk pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan dan tidak termasuk program makan bergizi”;
115. Bahwa lebih lanjut, akibat ketidakpastian hukum sebagaimana diuraikan sebelumnya, Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 memperluas cakupan “operasional penyelenggaraan pendidikan” mencakup program MBG. Menurut para Pemohon, perluasan ini menimbulkan ketidakpastian hukum baru karena merumuskan makna baru melalui bagian penjelasan yang justru melampaui ketentuan dari yang termuat pada batang tubuh pasal. Padahal, secara prinsipil, kedudukan penjelasan pasal dalam peraturan perundang-undangan hanya berfungsi untuk menerangkan atau memperjelas norma yang sudah dirumuskan dalam batang tubuh, bukan untuk menambah, mengubah, apalagi memperluas substansi pengaturan. Ketika penjelasan pasal digunakan untuk memasukkan objek pendanaan baru yang tidak secara tegas dimuat dalam norma utama, hal tersebut berpotensi menciptakan tafsir yang kabur dan membuka ruang penyimpangan dari batas konstitusional anggaran pendidikan;
116. Bahwa memang tidak seharusnya penjelasan suatu pasal memperluas makna baru yang justru dapat mengaburkan konstitusionalitas norma dalam batang tubuh. Penjelasan pada dasarnya hanya berfungsi untuk menerangkan maksud ketentuan yang sudah dirumuskan, bukan menambahkan substansi baru yang tidak termuat dalam norma utama. Apabila penjelasan digunakan untuk memperluas cakupan pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan hingga mencakup program makan bergizi, maka hal ini menimbulkan pertanyaan mendasar: apakah penjelasan tersebut dapat disimpangi karena secara teori tidak boleh memuat

norma baru, atau justru berubah menjadi norma tersendiri yang mengikat di luar apa yang ditentukan dalam batang tubuh pasal;

117. Bahwa lebih jauh, perluasan pada penjelasan a quo juga menimbulkan ketidakjelasan mengenai status program makan bergizi itu sendiri, apakah benar merupakan bagian inheren dari penyelenggaraan pendidikan atau sebenarnya bukan bagian dari fungsi pendidikan, tetapi secara pendanaan justru dibebankan pada pos anggaran pendidikan. Penggunaan penjelasan untuk memasukkan program di luar batas limitatif anggaran pendidikan secara nyata menciptakan ketidakpastian hukum dan membuka ruang penyimpangan dari mandat konstitusional mengenai kemurnian alokasi anggaran pendidikan;
118. Bahwa secara sistematis pengaturan, Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 sejatinya merupakan norma turunan yang menjabarkan salah satu komponen dari alokasi anggaran pendidikan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22 ayat (1). Dengan demikian, Pasal 22 ayat (3) berfungsi sebagai penjabaran normatif mengenai salah satu ruang lingkup penggunaan anggaran pendidikan, in casu bahwa anggaran tersebut termasuk untuk pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan. Artinya, Pasal 22 ayat (3) bukanlah norma yang berdiri sendiri, melainkan penjabaran lebih lanjut dari kerangka alokasi yang telah ditetapkan pada Pasal 22 ayat (1);
119. Bahwa dalam konstruksi demikian, bagian penjelasan atas Pasal 22 ayat (3) semestinya hanya berfungsi untuk memperjelas makna frasa "pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan" sebagaimana telah dirumuskan dalam batang tubuh. Penjelasan tidak boleh melampaui atau menambahkan komponen baru yang tidak tersirat secara inheren dalam rumusan ayat tersebut. Apabila bagian penjelasan justru memuat objek pendanaan baru yang tidak tercermin dalam batas normatif ayat (3), maka penjelasan a quo telah bergeser dari fungsi interpretatif menjadi fungsi normatif;
120. Bahwa lebih jauh, pencantuman program MBG dalam Penjelasan Pasal 22 ayat (3) pada hakikatnya merupakan introduksi makna baru yang tidak secara eksplisit maupun implisit termuat dalam batang tubuh norma. Secara fungsional, program makan bergizi bertujuan untuk intervensi gizi dan pencegahan stunting—yang merupakan domain kebijakan kesehatan publik—bukan bagian dari aktivitas pedagogis maupun tata kelola pendidikan. Oleh karena itu, memasukkan program tersebut ke dalam kategori operasional penyelenggaraan pendidikan melalui penjelasan berarti memperluas batas norma tanpa dasar redaksional yang jelas dalam Pasal 22 ayat (3) itu sendiri;
121. Bahwa dengan demikian, perluasan normatif melalui penjelasan tersebut tidak hanya menyimpangi teknik perundang-undangan, tetapi juga menciptakan ketidaksesuaian antara norma pokok dan penjelasannya. Karena Pasal 22 ayat (3)

merupakan penjabaran komponen dari alokasi anggaran pendidikan pada ayat (1), maka setiap perluasan komponen semestinya dilakukan secara eksplisit dalam batang tubuh pasal, bukan melalui penjelasan. Jika tidak, maka penjelasan berubah menjadi sumber norma baru yang berdiri di luar struktur pengaturan norma, dan hal ini berpotensi mencederai kepastian hukum serta mengaburkan batas konstitusional penggunaan anggaran pendidikan;

122. Bahwa ketentuan teknis pada Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang "Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan", disebutkan pada Angka 176, 177, dan 186 secara eksplisit adanya larangan penjelasan memperluas, menambah, atau mengubah makna norma dalam batang tubuh, sebagaimana berikut ini:

"176. Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.

177. Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.

186. Rumusan penjelasan pasal demi pasal memperhatikan hal sebagai berikut:

- a. tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
- b. tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh;**
- c. tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
- d. tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum; dan/atau
- e. tidak memuat rumusan pendelegasian".

123. Bahwa mengacu pada ketentuan dimaksud di atas, rumusan Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 yang memasukkan pendanaan program makan bergizi sebagai bagian dari "pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan" jelas menyimpangi prinsip-prinsip normatif sebagaimana ditegaskan dalam pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan pada poin 176, 177, dan 186 huruf b;

124. Bahwa pertama, penjelasan *a quo* bertentangan dengan Poin 176, karena penjelasan seharusnya hanya berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk undang-undang atas norma dalam batang tubuh dan hanya memuat uraian terhadap kata atau frasa yang membutuhkan klarifikasi. Dalam konteks ini, norma batang tubuh Pasal 22 ayat (3) telah bersifat limitatif pada “pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan”. Namun, penjelasan justru memperkenalkan cakupan baru dengan memasukkan program makan bergizi, yang tidak sekedar menjelaskan makna frasa tersebut, melainkan menggeser dan mengaburkan batas normanya. Akibatnya, penjelasan tidak memperjelas, melainkan justru menimbulkan ketidakjelasan baru mengenai apa saja yang termasuk dalam anggaran pendidikan;
125. Bahwa kedua, bertentangan dengan Poin 177, karena penjelasan tidak boleh digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat pengaturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma. Ketika penjelasan memasukkan program makan bergizi sebagai bagian dari pendanaan operasional pendidikan, penjelasan tersebut telah berfungsi layaknya norma baru yang berdiri sendiri dan menjadi dasar legitimasi penggunaan anggaran pendidikan untuk program di luar penyelenggaraan pendidikan dalam arti sempit. Hal ini jelas melampaui kedudukan penjelasan yang seharusnya tidak bersifat mengikat secara normatif terpisah dari batang tubuh;
126. Bahwa ketiga, bertentangan dengan Poin 186 huruf b, karena penjelasan pasal demi pasal secara tegas dilarang memperluas, mempersempit, atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh. Norma batang tubuh hanya menyebut “pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan”, sedangkan penjelasan memperluasnya dengan memasukkan objek pendanaan baru, yakni program makan bergizi. Dengan demikian, penjelasan tidak lagi sekedar menerangkan norma, melainkan menambah makna baru yang tidak termuat dalam rumusan pasal, sehingga menyimpangi ketentuan berkenaan dengan larangan eksplisit untuk memperluas pengertian norma;
127. Bahwa oleh karena penjelasan *a quo* telah menimbulkan ketidakpastian terhadap norma anggaran pendidikan, karena memperluas makna “pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan” hingga mencakup program makan bergizi, maka Penjelasan *a quo* jelas bertentangan dengan prinsip kepastian hukum pada Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Ketidakpastian itu timbul akibat penjelasan yang justru memuat perluasan makna atau norma baru yang tidak termuat dalam batang tubuh, maka batas pengertian norma utama menjadi kabur: apakah norma harus dipahami secara limitatif sesuai rumusan pasal, atau mengikuti perluasan dalam penjelasan. Ketentuan ini menimbulkan ambiguitas norma yang membuka ruang penafsiran sewenang-wenang oleh pembentuk kebijakan maupun pelaksana anggaran.

Akibatnya, norma dalam batang tubuh menjadi tidak berkepastian secara hukum, karena substansinya dapat berubah hanya melalui penjelasan. Oleh karena itu, ketidakpastian dalam penjelasan secara langsung mencederai asas kepastian hukum dan berimplikasi pada inkonstitusionalitas norma secara keseluruhan;

128. Bahwa oleh karena alasan itu pulalah, penting bagi Mahkamah untuk memberikan pemaknaan konstitusional terhadap Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 dengan mengeksklusi pembiayaan program makan bergizi dari anggaran pendidikan. Penegasan ini diperlukan untuk menjamin kepastian hukum **sekaligus memastikan bahwa program MBG yang menjadi program prioritas, serta program serupa lainnya yang tidak berhubungan dengan fungsi utama penyelenggaraan pendidikan, bukan bagian dari operasional penyelenggaraan pendidikan oleh karena itu tidak dapat mengambil bagian dari porsi 20% anggaran pendidikan;**
129. Bahwa Mahkamah pernah melakukan hal serupa melalui Putusan 65/PUU-XXI/2023 yang menyatakan sebagai berikut:

"[3.16] Menimbang bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum di atas, perihal perumusan norma pengecualian tersebut seharusnya diletakkan sebagai bagian norma batang tubuh UU 7/2017 karena merupakan bagian dari pengecualian atas larangan kampanye sebagaimana diatur dalam Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017. Mahkamah menyadari, dalam konteks kampanye pemilu, fasilitas pemerintah atau tempat pendidikan masih mungkin untuk digunakan. Namun, karena kedua tempat tersebut dilarang sehingga Mahkamah perlu memasukkan sebagian dari pengecualian sebagaimana termaktub dalam Penjelasan Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 ke dalam norma pokok Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017. Pemuatan ke dalam norma pokok tersebut didasarkan pada ketentuan UU 12/2011, di mana penjelasan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma, terlebih lagi jika penjelasan tersebut bertentangan dengan norma pokok. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, penting untuk memasukkan sebagian dari esensi penjelasan tersebut menjadi bagian dari pengecualian atas norma Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 sehingga pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu dapat menggunakan fasilitas pemerintah dan tempat pendidikan sepanjang mendapat izin dari penanggung jawab tempat dimaksud dan hadir tanpa atribut kampanye. Oleh karena terhadap norma Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017, meskipun inkonstitusionalitas norma Pasal a quo tidak dimohonkan oleh para Pemohon, namun karena norma a quo berkaitan erat dengan penjelasan yang akan dinyatakan dalam amar putusan adalah inkonstitusional, maka untuk kepentingan kampanye pemilu, norma Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 yang menyatakan, "menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan" bertentangan dengan UUD NRI 1945 apabila tidak mengecualikan fasilitas pemerintah dan tempat pendidikan sepanjang mendapat izin dari penanggung jawab tempat dimaksud dan hadir tanpa atribut kampanye pemilu. Dengan demikian, terhadap norma

Pasal 280 ayat (1) huruf h UU 7/2017 selengkapnya akan dimaknai sebagaimana dalam amar Putusan a quo”.

130. Bahwa pada putusan a quo, Mahkamah pun menegaskan bahwa bagian penjelasan pasal tidak boleh memuat norma baru atau pengecualian substantif yang seharusnya ditempatkan dalam batang tubuh pasal, karena hal itu dapat menimbulkan pertentangan dengan norma pokok serta menciptakan ketidakpastian hukum. Hal yang sama terjadi dalam perkara *a quo*, di mana Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 justru memperluas makna “pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan” dengan memasukkan program makan bergizi, padahal perluasan tersebut tidak termuat dalam batang tubuh norma dan berpotensi membentuk norma baru yang mengikat;
131. Bahwa dengan demikian, sebagaimana Mahkamah dalam putusan a quo melakukan pembatalan pada penjelasan norma sekaligus pemaknaan batang tubuh norma. Hal ini penting agar penjelasan tidak menyimpang dari fungsi aslinya, para Pemohon juga meminta Mahkamah memberikan pemaknaan konstitusional untuk mengeksklusi program makan bergizi dari anggaran pendidikan demi menjaga kepastian hukum dan kemurnian norma anggaran pendidikan. **Pemaknaan yang memberikan pengecualian atau eksklusi ini bertujuan untuk memberikan daya proteksi dan batasan konstitusional ihwal makna “operasional penyelenggaraan pendidikan”.** Dengan menambah frasa “dan tidak termasuk program makan bergizi” sebagai pemaknaan terhadap Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026, Mahkamah dapat memberikan kepastian hukum akan adanya batasan konstitusional “operasional penyelenggaraan pendidikan” sehingga tidak dapat ditafsirkan selain dan selebihnya. Ini penting sebagai preseden yang dapat berlaku *mutatis mutandis* jika di kemudian hari dijumpai suatu program serupa layaknya program MBG;
132. Bahwa pasalnya, jika hanya dilakukan pembatalan terhadap bagian penjelasan pasal dan tidak dilakukan pemaknaan konstitusional terhadap batas tubuh pasal, dikhawatirkan terjadi manuver oleh pembentuk undang-undang untuk melakukan pemaknaan-pemaknaan serupa “program makan bergizi” sebagai “operasional penyelenggaraan pendidikan” di masa mendatang. Jika demikian halnya, program makan bergizi mungkin dibatalkan oleh Mahkamah saat ini, tetapi ia dapat bertransformasi dalam bentuk lain yang kapan saja dapat dimaknai sebagai bagian dari “operasional penyelenggaraan pendidikan”. Artinya, hal yang harus dipahami bahwa frasa “operasional penyelenggaraan pendidikan” pada Pasal 22 ayat (3) UU APBN kian bersifat lentur untuk dimaknai secara meluas dan tanpa batas. Bisa saja program seperti perbaikan jalan, yang dapat mendukung kelancaran siswa menuju sekolah dapat dimaknai pula sebagai bagian dari biaya operasional

penyelenggaraan pendidikan. Oleh karena itu, menurut para Pemohon, penting adanya pemaknaan yang bersifat eksklusif bagi program MBG agar program-program serupa lainnya yang tidak berhubungan langsung dengan fungsi utama penyelenggaraan pendidikan tidak terulang kembali di masa mendatang;

133. Bahwa berdasarkan seluruh alasan-alasan hukum sebagaimana diuraikan di atas, tidak ada keraguan bagi Mahkamah untuk menyatakan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "Anggaran Pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk untuk pendanaan operasional penyelenggaraan Pendidikan dan tidak termasuk program makan bergizi" sekaligus menyatakan Penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026 bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan oleh karenanya harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
134. Bahwa selain dari pada itu, para Pemohon memohon kepada Mahkamah untuk sekaligus memberikan penegasan, in casu permohonan a quo dikabulkan, maka pertimbangan hukum Mahkamah yang menyatakan bahwa program MBG bukan bagian dari komponen prioritas anggaran pendidikan sebagaimana dimaksud pada Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945 tidak hanya berlaku terhadap UU APBN 2026 semata, melainkan berlaku pula secara prospektif terhadap UU APBN pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Hal ini penting mengingat karakteristik UU APBN yang bersifat tahunan (*annual budget law*) dan selalu diperbarui setiap tahun, sehingga tanpa adanya penegasan prinsipil dari Mahkamah, potensi pengulangan norma atau praktik penganggaran yang sama tetap terbuka pada masa mendatang. Oleh karena itu, guna menjamin konsistensi pelaksanaan konstitusi dan mencegah terjadinya pengulangan pelanggaran konstitusional, Mahkamah kiranya perlu menyatakan bahwa *ratio decidendi* dalam perkara a quo berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap pengaturan APBN pada tahun-tahun berikutnya sepanjang menyangkut penafsiran makna "prioritas penyelenggaraan pendidikan" pada Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945;
135. Bahwa selanjutnya, mengingat UU APBN 2026 memiliki masa berlaku yang relatif singkat dan terbatas pada satu tahun anggaran, sementara kerugian konstitusional yang dialami para Pemohon bersifat aktual dan terus berlangsung, maka para Pemohon memohon kepada Mahkamah untuk memberikan pemeriksaan dan penanganan perkara a quo secara prioritas. Tanpa adanya putusan yang segera, terdapat risiko bahwa masa berlakunya norma a quo akan berakhir sebelum diperoleh kepastian hukum, yang pada akhirnya menghilangkan objek dan dapat mengakibatkan hilangnya kesempatan bagi para Pemohon untuk memperoleh perlindungan hak konstitusionalnya. Oleh karena itu, demi menjamin kepastian hukum, efektivitas pengujian konstitusional, serta penghentian kerugian

konstitusional yang sedang dialami para Pemohon, Mahkamah kiranya berkenan untuk memprioritaskan pemeriksaan perkara a quo dan memberikan putusan dalam waktu yang secepatnya.

D. PETITUM

Berdasarkan alasan-alasan hukum dan konstitusional di atas, maka para Pemohon dalam hal ini memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk dapat memutuskan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 22 ayat (3) 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 Nomor 7144) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "Anggaran Pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk untuk pendanaan operasional penyelenggaraan pendidikan **dan tidak termasuk program makan bergizi**";
3. Menyatakan Penjelasan Pasal 22 ayat (3) 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 Nomor 7144) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
4. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Atau, apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Hormat Kami,
Kuasa Hukum Para Pemohon

A. Fahrur Rozi, S.H.

Abdul Hakim, S.H., M.H.

Sipghotulloh Mujaddidi, S.H., M.H.

Muhammad Abdul Kholiq Suhri, S.H., M.H.

Moh. Ali Murtadho, S.H.

Hormat Kami,
Kuasa Hukum Para Pemohon



A. Fahrur Rozi, S.H.



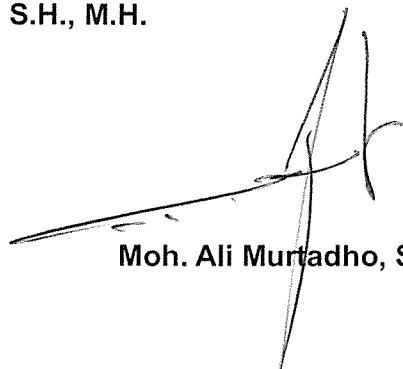
Abdul Hakim, S.H., M.H.



Sipghotulloh Mujaddidi, S.H., M.H.



Muhammad Abdul Kholiq Suhri, S.H., M.H.



Moh. Ali Murtadho, S.H.