BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
Vol.2 No.1, Oktober 2026 – Maret 2027
e-ISSN : 3124-9469
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/budgeting

ANGGARAN 20% TIDAK PERNAH CUKUP: ILUSI FISKAL, PATOLOGI BIROKRASI, DAN MITOS PEMBIAYAAN PENDIDIKAN DI INDONESIA

Restu Iriani[1], Yudhi Hertanto[2]
Universitas Indraprasta PGRI[1,2]
e-mail: yudhihertanto@gmail.com

Diterima: *12/10/2026*; Direvisi: *18/10/2026*; Diterbitkan: *24/10/2026*

ABSTRAK

Pendidikan senantiasa didudukkan sebagai katalisator utama pembangunan bangsa. Sesuai amanat Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, Indonesia mengalokasikan minimal 20% Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk sektor pendidikan, dan secara nominal anggaran ini terus meningkat hingga diproyeksikan mencapai Rp757,8 triliun pada tahun 2026. Namun, realitas empiris memperlihatkan paradoks: besarnya input fiskal tidak berbanding lurus dengan mutu pendidikan. Skor *Programme for International Student Assessment* (PISA) Indonesia mengalami stagnasi dan penurunan, sementara disparitas infrastruktur antara pusat kota dan kawasan Terdepan, Terluar, Tertinggal (3T) semakin melebar. Penelitian ini bertujuan membedah anatomi alokasi anggaran pendidikan di Indonesia, mengidentifikasi kebocoran alokatif, dan menganalisis inefisiensi pengelolaan di tingkat institusi. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan studi literatur sistematis dan analisis dokumen kebijakan fiskal, laporan audit kelembagaan, serta data asesmen global. Hasil menunjukkan bahwa persoalan berakar pada empat hal: (1) belanja pegawai yang menyerap porsi terbesar anggaran tanpa korelasi terhadap peningkatan kompetensi pedagogik; (2) fragmentasi anggaran ke berbagai kementerian dan lembaga non-pendidikan; (3) patologi birokrasi di tingkat mikro berupa penyelewengan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS); serta (4) distorsi desentralisasi fiskal (efek *flypaper*) yang gagal meredam ketimpangan spasial. Simpulannya, pembiayaan pendidikan perlu bergeser dari sistem berbasis volume (*input-oriented*) menuju pembiayaan berbasis capaian hasil (*outcome-driven financing*).

Kata Kunci: anggaran pendidikan, kebijakan fiskal, human capital, dana BOS, PISA, ketimpangan pendidikan

ABSTRACT

Education has consistently been positioned as the main catalyst of national development. In line with the 1945 Constitution, Indonesia allocates at least 20% of the State Budget (APBN) to the education sector, and the nominal amount continues to rise, projected to reach IDR 757.8 trillion in 2026. However, empirical evidence reveals a paradox: the large fiscal input is not proportional to the quality of education. Indonesia's scores in the Programme for International Student Assessment (PISA) have stagnated and declined, while the infrastructure gap between urban centers and the Frontier, Outermost, and Disadvantaged (3T) regions continues to widen. This study aims to dissect the anatomy of education budget allocation in Indonesia, identify allocative leakages, and analyze management inefficiencies at the institutional level. It employs a descriptive qualitative approach using a systematic literature review and documentary analysis of fiscal policy documents, institutional audit reports, and global assessment data. The results show that the problem is rooted in four issues: (1) personnel spending that absorbs the largest share of the budget without any correlation to improved pedagogical competence; (2) budget fragmentation across various non-education ministries and agencies; (3) bureaucratic

Copyright (c) 2026 BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
https://doi.org/10.51878/budgeting.v1i2.13273

BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
Vol.2 No.1, Oktober 2026 – Maret 2027
e-ISSN : 3124-9469
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/budgeting

pathologies at the micro level in the form of misappropriation of School Operational Assistance (BOS) funds; and (4) distortions of fiscal decentralization (the flypaper effect) that fail to reduce spatial inequality. The study concludes that education financing needs to shift from a volume-based (input-oriented) system to outcome-driven financing.
Keywords: education budget, fiscal policy, human capital, BOS funds, PISA, educational inequality

PENDAHULUAN

Perjalanan peradaban bangsa Indonesia senantiasa direfleksikan melalui evolusi sistem pendidikannya, dari tradisi lisan menuju era disrupsi digital dan kecerdasan buatan. Dalam narasi besar pembangunan manusia (*human development*), pendidikan didudukkan sebagai variabel independen yang memicu kemajuan ekonomi, kohesi sosial, serta ketahanan kebudayaan. Menyadari urgensi tersebut, Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 31 ayat (4) secara eksplisit mewajibkan pemerintah memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) (Anggreni, 2023; Romdloni, 2026).

Sejak ketentuan tersebut dilaksanakan penuh pada tahun 2009, narasi publik kerap terjebak pada euforia angka makro. Alokasi anggaran pendidikan mencapai Rp665 triliun pada tahun 2024, meningkat menjadi Rp724,3 triliun (*outlook* 2025), dan direncanakan mencapai Rp757,8 triliun pada Rancangan APBN 2026 (Kementerian Keuangan RI, 2025). Angka sebesar ini melahirkan optimisme bahwa persoalan aksesibilitas hingga mutu pendidikan dapat diselesaikan semata-mata dengan intervensi permodalan negara.

Akan tetapi, di balik angka tersebut, pendidikan Indonesia dibayangi paradoks struktural. Anggaran yang besar terasa "tidak pernah cukup" untuk memperbaiki ruang kelas yang bocor di daerah Terdepan, Terluar, dan Tertinggal (3T), tidak mampu memperbaiki upah puluhan ribu pendidik honorer yang jauh di bawah batas kelayakan, dan tidak mendongkrak kemampuan siswa sebagaimana tercermin dari stagnasi skor *Programme for International Student Assessment* (PISA) selama dua dekade terakhir (OECD, 2024).

Secara teoretis, alokasi besar untuk pendidikan dibenarkan oleh *Human Capital Theory* yang memandang pendidikan sebagai investasi peningkat produktivitas. Namun, praktik di Indonesia sering lebih dekat pada *Signaling Theory* yang melihat pendidikan formal sebagai penyaring status ketimbang penambah kemampuan riil. Di sisi lain, desentralisasi fiskal yang dalam kerangka *fiscal federalism* diharapkan meningkatkan efisiensi penyediaan barang publik justru kerap menghadirkan *flypaper effect*, yakni kecenderungan dana transfer tidak bersyarat melekat pada belanja pemerintah daerah (Purnama & Qibthiyyah, 2025; Wati et al., 2022), serta ketimpangan spasial yang berubah mengikuti tahap transformasi struktural (Aginta et al., 2023; Yusuf & Anglingkusumo, 2021).

Penelitian terdahulu menunjukkan hasil yang sejalan dengan kecurigaan tersebut. Lewis (2023b) menemukan bahwa kewajiban belanja pendidikan 20 persen di tingkat kabupaten/kota memang mendorong sebagian daerah menaikkan belanja pendidikan hingga memenuhi target, tetapi tidak berdampak signifikan terhadap partisipasi sekolah maupun capaian belajar. Pada sisi kebijakan guru, kajian multilevel menunjukkan bahwa sertifikasi meningkatkan kepuasan kerja guru, sedangkan efeknya terhadap capaian siswa bersifat tidak langsung melalui efikasi, kolaborasi, dan motivasi guru (Nawas et al., 2025). Tunjangan profesi yang menggandakan penghasilan guru juga dinilai belum cukup menjadikan guru sebagai profesi yang dihargai (Bismo et al., 2024). Pada sisi desentralisasi fiskal, *flypaper effect* ditemukan pada belanja pegawai pemerintah daerah (Purnama & Qibthiyyah, 2025), sementara undang-undang

Copyright (c) 2026 BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
https://doi.org/10.51878/budgeting.v1i2.13273

BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
Vol.2 No.1, Oktober 2026 – Maret 2027
e-ISSN : 3124-9469
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/budgeting

hubungan keuangan pusat dan daerah yang baru dinilai secara kritis oleh Lewis (2023a) dan integrasi kebijakan fiskal dengan akuntabilitas dari transfer menuju hasil dikaji oleh Isman et al. (2025). Namun, kajian-kajian tersebut umumnya menelaah satu lapisan persoalan secara terpisah.

Kondisi empiris ini memvalidasi eksistensi sebuah "mitos" yang diyakini perancang kebijakan, yakni bahwa besaran *input* anggaran secara otomatis berbanding lurus dengan *output* kualitas pendidikan. Artikel ini disusun sebagai antitesis akademik terhadap mitos tersebut dengan tujuan membedah anatomi APBN pendidikan (termasuk polemik program Makan Bergizi Gratis), menelusuri tata kelola Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di tingkat akar rumput, serta memetakan ketimpangan antara sekolah di wilayah metropolitan dan kawasan marjinal. Nilai baru kajian ini terletak pada pembacaan terpadu ketiga lapisan tersebut, yaitu postur anggaran nasional, tata kelola satuan pendidikan, dan kesenjangan spasial, dalam satu kerangka analisis.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode *systematic literature review* (tinjauan pustaka sistematis) dan analisis dokumen (*documentary analysis*). Objek formal penelitian berpusat pada tata kelola pembiayaan pendidikan dan efektivitas alokasinya di Indonesia dalam rentang analisis 2021 hingga evaluasi *outlook* anggaran 2026. Pustaka dipilih berdasarkan tiga kriteria, yaitu (1) berupa artikel jurnal ilmiah yang terbit pada tahun 2021–2026, (2) membahas pembiayaan pendidikan, desentralisasi fiskal, tata kelola dana BOS, kebijakan guru, atau ketimpangan wilayah di Indonesia, dan (3) memiliki *Digital Object Identifier* (DOI) atau tautan daring yang dapat ditelusuri.

Data primer diekstraksi dari dokumen strategis kenegaraan, yaitu (1) Postur APBN Kementerian Keuangan RI 2024–2026; (2) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-XXIV/2026 mengenai pendanaan program Makan Bergizi Gratis dalam anggaran pendidikan, yang ditelaah melalui kajian yuridis terbitan jurnal (Nurjani et al., 2026; Romdloni, 2026); (3) data Neraca Pendidikan Daerah dari Kemendikdasmen RI; dan (4) laporan *Programme for International Student Assessment* (PISA) 2022 yang dirilis OECD. Data sekunder diperoleh dari artikel jurnal nasional dan internasional bereputasi. Analisis data meliputi kompilasi (pengumpulan angka anggaran), reduksi (pemfokusan pada alokasi gaji guru, DAU, BOS, dan hasil asesmen), triangulasi (pengujian konsistensi alokasi terhadap metrik luaran pendidikan), dan penarikan simpulan strategis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil kajian dipaparkan berurutan mulai dari postur anggaran nasional, struktur belanja pegawai, pengelolaan dana BOS, dan kesenjangan spasial, hingga capaian kognitif siswa. Pembahasan selanjutnya memaknai hasil tersebut berdasarkan teori dan penelitian terdahulu.

Hasil

Postur dan distribusi anggaran pendidikan

Pada Tahun Anggaran (TA) 2024, postur awal anggaran pendidikan didistribusikan ke berbagai pengelola sebagaimana disajikan pada Tabel 1 (Kementerian Keuangan RI, 2025).

Tabel 1. Anatomi Distribusi Anggaran Pendidikan Nasional TA 2024

Pengelola Anggaran Pendidikan TA 2024	Alokasi (Miliar Rupiah)	Proporsi (%)
Transfer ke Daerah (TKD)	346.558,7	52,1
Kemendikbudristek	98.987,0	14,9

Copyright (c) 2026 BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
https://doi.org/10.51878/budgeting.v1i2.13273

BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
Vol.2 No.1, Oktober 2026 – Maret 2027
e-ISSN : 3124-9469
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/budgeting

Kementerian Agama (Kemenag)	62.305,5	9,4
Pembiayaan dan Dana Abadi (LPDP, dll.)	77.000,0	11,6
22 Kementerian/Lembaga Lain (Non-Pendidikan)	79.172,6	12,0
Total Nasional	665.023,8	100,0

Sumber: Diolah dari Kementerian Keuangan RI (2025)

Tabel 1 menunjukkan bahwa Transfer ke Daerah (TKD) merupakan komponen terbesar, sedangkan Kemendikbudristek, selaku perancang kurikulum dan penjamin mutu, hanya mengelola porsi yang jauh lebih kecil (Kementerian Keuangan RI, 2025). Sebagian besar porsi TKD diserap untuk belanja kepegawaian. Selain itu, anggaran mengalir ke 22 kementerian/lembaga yang tidak memiliki *core business* pendidikan dasar atau menengah, termasuk Kementerian PUPR, Kepolisian, dan Kementerian Pertahanan, dengan nomenklatur kegiatan diklat internal yang diklaim sebagai pemenuhan fungsi pendidikan (Kementerian Keuangan RI, 2025).

Pada kerangka APBN 2026, anggaran pendidikan direncanakan mencapai Rp757,8 triliun (Kementerian Keuangan RI, 2025). Lonjakan ini disertai masuknya program Makan Bergizi Gratis (MBG) yang dijalankan Badan Gizi Nasional (BGN) ke dalam komponen anggaran pendidikan melalui penjelasan Pasal 22 ayat (3) UU APBN 2026, yang kemudian dipersoalkan secara konstitusional (Romdloni, 2026). Dalam Putusan Nomor 40/PUU-XXIV/2026, Mahkamah Konstitusi menetapkan bahwa pendanaan MBG harus dipisahkan dari anggaran pendidikan paling lambat pada APBN Tahun Anggaran 2028 sebagai masa transisi (Nurjani et al., 2026).

Struktur belanja pegawai

Belanja pegawai menyerap porsi terbesar anggaran operasional pendidikan. Pada tahun 2024, Rp244,6 triliun dialokasikan khusus untuk gaji dan tunjangan 1,6 juta pendidik (Kementerian Keuangan RI, 2025). Dominasi belanja pegawai juga tampak pada pemerintah daerah, tempat dana transfer tidak bersyarat cenderung melekat pada belanja pegawai (Purnama & Qibthiyyah, 2025). Kebijakan ini bertumpu pada UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen dengan asumsi bahwa peningkatan status ekonomi guru melalui sertifikasi akan meningkatkan dedikasi mengajar dan capaian belajar siswa. Bukti terbaru menunjukkan bahwa sertifikasi meningkatkan kepuasan kerja guru, tetapi pengaruhnya terhadap capaian siswa hanya bersifat tidak langsung melalui efikasi, kolaborasi, dan motivasi guru (Nawas et al., 2025). Tunjangan profesi juga dinilai belum cukup menjadikan guru sebagai profesi yang dihargai karena kesenjangan penghasilan, status kontrak, dan kebutuhan penghasilan tambahan tetap ada (Bismo et al., 2024). Persoalan ini lebih berat bagi guru honorer yang menghadapi ketidakadilan dalam pengelolaan dan penghasilan (Fauzan, 2021; Sabon, 2022), sementara seleksi dan rekrutmen guru pemerintah pun masih diwarnai berbagai problematika (Andina & Arifa, 2021).

Pengelolaan dana BOS

Dana BOS ditransfer langsung ke satuan pendidikan di seluruh Indonesia. Terdapat tiga persoalan tata kelola. Pertama, status dan penghasilan guru non-ASN yang tidak pasti, yang oleh kajian tentang guru honorer dikaitkan dengan ketidakadilan pengelolaan di jenjang dasar (Fauzan, 2021; Sabon, 2022), sehingga ruang pembayaran honor dari BOS menjadi isu sensitif di sekolah terpencil. Kedua, digitalisasi pelaporan melalui Aplikasi Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (ARKAS) belum sepenuhnya menjamin ketepatan pelaporan karena kualitas tata kelola sangat bergantung pada kapasitas kepemimpinan dan manajerial kepala sekolah (Gaol, 2023). Ketiga, keterbukaan rencana anggaran kepada komite sekolah dan wali murid masih bervariasi; praktik memasang rencana kegiatan dan anggaran pada papan informasi sekolah merupakan salah satu bentuk transparansi yang paling sederhana (Naslikhah et al.,

Copyright (c) 2026 BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
https://doi.org/10.51878/budgeting.v1i2.13273

BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
Vol.2 No.1, Oktober 2026 – Maret 2027
e-ISSN : 3124-9469
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/budgeting

2022). Sejumlah kasus penyelewengan yang terdokumentasi dirangkum pada Tabel 2 (Elpriadi et al., 2025).

Tabel 2. Matriks Kasus Tindak Pidana Penyelewengan Dana BOS

Dimensi Penyelewengan	Wilayah/Tahun Insiden	Modus Operandi dan Indikasi Kerugian
Manipulasi Anggaran Dasar	Bogor (Jawa Barat)/2022	Penggelapan dana cetak soal 60 Madrasah Ibtidaiyah; kerugian Rp1,12 miliar.
Barang dan Jasa Fiktif	Bandung (Jawa Barat)/2024	Penerimaan *fee* ilegal dan proyek fiktif di SMAN 10; kerugian Rp664 juta.
Laporan Ganda (*Mark-up*)	Bekasi (Jawa Barat)/2025	Duplikasi bayar listrik dan manipulasi data bertahun-tahun; kerugian Rp651 juta.
Kelebihan Pembayaran Ilegal	Manado (Sulawesi Utara)/2025	Temuan BPK atas belanja barang/jasa yang tidak wajar; kerugian Rp395 juta.
Kolusi Penyalahgunaan	Bima (NTB)/2024	Pimpinan SMAN 1 Woha terjerat korupsi berjemaah; status penyidikan.

Sumber: Sintesis Analisis Investigatif 2024–2025 (Elpriadi et al., 2025)

Kesenjangan spasial

Sekolah di wilayah metropolitan seperti Daerah Khusus Jakarta (DKJ) dan Banten disokong pendanaan berlapis berupa Dana BOS Nasional, BOS Daerah (BOSDA) dari PAD, dan hibah *Corporate Social Responsibility* (CSR). Sebaliknya, secara nasional terdapat lebih dari 1,2 juta ruang kelas dalam kondisi rusak sedang hingga rusak total (Kemendikdasmen RI, 2025). Tabel 3 memperlihatkan ketimpangan rata-rata biaya pendidikan per siswa jenjang menengah antarwilayah.

Tabel 3. Ketimpangan Rata-Rata Unit Cost Pembiayaan Tingkat Menengah

Peringkat	Provinsi/Wilayah	Rata-Rata Biaya Pendidikan per Siswa per Tahun
1	Banten	Rp31,27 juta
2	DKI Jakarta	Rp28,55 juta
3	Papua (Pegunungan/Tengah)	Rp17,91 juta – Rp19,32 juta
Terbawah	Kalimantan Utara dan Gorontalo	Rp9,28 juta – Rp9,67 juta

Sumber: Data Survei Biaya Pendidikan Nasional (Kemendikdasmen RI, 2025)

Meskipun Papua termasuk wilayah dengan biaya per siswa yang tinggi, besarnya biaya tersebut tidak serta-merta mencerminkan kualitas layanan karena kemungkinan besar terserap oleh mahalnya logistik, misalnya untuk sewa pesawat perintis atau perahu guna mengangkut material bangunan ke pelosok. Pola ini sejalan dengan temuan bahwa disparitas pendapatan antardaerah di Indonesia membentuk kelompok konvergensi yang berbeda (Aginta et al., 2023) dan bahwa ketimpangan pendapatan lokal berkaitan dengan keberadaan zona ekonomi (Hornok & Raeskyesa, 2024). Studi panel di Sumatra menunjukkan bahwa DAU berupa *block grant* dan Dana Bagi Hasil tidak berasosiasi dengan penurunan ketimpangan, sedangkan hanya DAK yang bersifat *earmarked* (penggunaan ketat) berasosiasi dengan ketimpangan yang lebih rendah (Fitrie & Pertiwi, 2026). Di sisi lain, DAU memang berperan meratakan pendapatan fiskal daerah, tetapi disparitas fiskal tetap tinggi (Akita et al., 2021).

Capaian kognitif siswa (PISA)

PISA mengukur kemampuan literasi membaca, matematika, dan sains pada remaja usia 15 tahun (OECD, 2024). Hasil PISA 2022 menunjukkan penurunan pada ketiga domain dibandingkan 2018 sebagaimana tampak pada Tabel 4, dan disebut sebagai kejatuhan (*freefall*)

Copyright (c) 2026 BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
https://doi.org/10.51878/budgeting.v1i2.13273

BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
Vol.2 No.1, Oktober 2026 – Maret 2027
e-ISSN : 3124-9469
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/budgeting

terparah dalam sejarah partisipasi Indonesia sejak tahun 2000 (OECD, 2024). Peringkat Indonesia memang naik beberapa posisi, tetapi hal itu terjadi karena sistem pendidikan negara-negara lain mengalami *learning loss* yang lebih parah akibat *lockdown* pandemi (OECD, 2024).

Tabel 4. Tren Penurunan Kompetensi Kognitif Siswa Indonesia

Kategori Capaian (PISA OECD)	Skor 2018	Skor 2022	Status Tren Kinerja
Literasi Membaca	371	359	Menurun tajam (-12)
Literasi Matematika	379	366	Menurun tajam (-13)
Sains Alam	396	383	Menurun signifikan (-13)

Sumber: Data Laporan OECD (2024)

Pada domain Pemikiran Kreatif (*Creative Thinking*) dalam PISA 2022 Volume III, hanya 31% siswa Indonesia mencapai standar dasar (*baseline level 3*), jauh di bawah rata-rata OECD sebesar 78%, sedangkan persentase siswa yang menembus kategori *top performers* (level 5–6) secara statistik mendekati nol (OECD, 2024).

Pembahasan

Temuan bahwa kenaikan anggaran dan penghasilan guru tidak serta-merta berdampak pada capaian belajar siswa, bersama penurunan skor PISA di tengah anggaran yang terus meningkat, menantang asumsi *Human Capital Theory*. Teori ini memosisikan pendidikan bukan sebagai pengeluaran konsumtif yang membebani kas negara, melainkan investasi aset; dana yang disuntikkan ke sekolah diasumsikan berakumulasi menjadi kompetensi kognitif, literasi teknis, dan etos kerja yang kelak memicu produktivitas agregat serta memutus siklus kemiskinan struktural. Hasil kajian ini lebih mendekati *Signaling Theory*, yang berargumen bahwa pendidikan formal acap kali tidak menambah kemampuan riil, melainkan menjadi instrumen penyaring (*screening device*) bagi pemberi kerja. Temuan Lewis (2023b) bahwa mandat belanja 20 persen tidak meningkatkan capaian belajar, serta temuan Nawas et al. (2025) bahwa dampak sertifikasi terhadap capaian siswa hanya bersifat tidak langsung, memperkuat kecurigaan tersebut. Jika sistem nasional beroperasi di bawah rezim *signaling*, alokasi 20% APBN berisiko menjadi inefisiensi karena dana tersedot untuk membiayai operasional formalitas birokrasi, bukan untuk memupuk nalar kritis siswa.

Fragmentasi pada Tabel 1 memperlihatkan bahwa kebijakan penyebaran anggaran lintas institusi mendistorsi fungsi esensial pendidikan: sebagian dana dikendalikan institusi yang tidak berurusan dengan pembelajaran, sementara lokomotif kurikulum dan penjamin mutu hanya memegang porsi kecil. Di sisi lain, besarnya belanja kepegawaian menyisakan ruang fiskal yang sempit bagi inovasi digital maupun peremajaan sains, sehingga rasionalisasi belanja pegawai berperan penting dalam meningkatkan efisiensi pengelolaan dana transfer (Purnama & Qibthiyyah, 2025). Intervensi sertifikasi berhasil secara sosiologis dalam meningkatkan kesejahteraan guru (Bismo et al., 2024), tetapi tidak berdampak langsung pada hasil belajar karena, menurut penafsiran kajian ini, kenaikan penghasilan massal tidak diikat pada indikator kinerja (*Key Performance Indicator*) dan sekadar menghargai masa kerja serta pemenuhan dokumen administratif. Hubungan antara diferensial gaji guru dan capaian siswa pun perlu diuji secara empiris, bukan diasumsikan (Yontz & Wilson, 2021), sedangkan kesejahteraan guru memang berkaitan dengan motivasi kerja (Tagela et al., 2023). Logika linear pembuat kebijakan, yakni guru lebih sejahtera berarti mengajar lebih baik dan siswa lebih cerdas, tidak terbukti; ketika negara menghabiskan triliunan untuk merawat mesin birokrasi, ruang untuk berinvestasi pada kecerdasan riil generasi mendatang menjadi hilang.

Copyright (c) 2026 BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
https://doi.org/10.51878/budgeting.v1i2.13273

BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
Vol.2 No.1, Oktober 2026 – Maret 2027
e-ISSN : 3124-9469
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/budgeting

Polemik MBG menunjukkan risiko pembajakan (*hijacking*) dana pedagogik ketika program gizi dibebankan pada fungsi pendidikan. Kajian yuridis menyimpulkan bahwa pemenuhan ambang 20 persen secara nominal tidak serta-merta melegitimasi pengalihan peruntukan lintas sektor (Romdloni, 2026). Dalam konteks ini, putusan Mahkamah Konstitusi yang memisahkan pendanaan MBG dari anggaran pendidikan hingga paling lambat APBN 2028 mencegah kanibalisasi dana yang dapat merusak rencana rehabilitasi bangunan fisik sekolah di masa depan, sekaligus memberi masa transisi agar tata kelola fiskal tidak terganggu (Nurjani et al., 2026).

Konsep *fiscal federalism* mengasumsikan bahwa pendelegasian kewenangan kepada pemerintah daerah memaksimalkan efisiensi penyediaan barang publik karena daerah lebih memahami preferensi lokalnya, dan untuk itu pusat mentransfer DAU dan DAK. Temuan kajian ini memperlihatkan gejala yang berbeda. Dana transfer tidak bersyarat cenderung menempel pada belanja daerah, khususnya belanja pegawai, alih-alih fasilitas pelayanan publik, yang dikenal sebagai *flypaper effect* (Purnama & Qibthiyyah, 2025; Wati et al., 2022). Gejala ini dipengaruhi oleh lingkungan politik dalam proses penganggaran (Rios et al., 2022) dan dapat dibaca sebagai anggaran politik di daerah (Badrudin & Rimawan, 2022); kajian di negara lain pun mempersoalkan apakah *flypaper effect* merupakan realitas atau mitos (Yüksel, 2021). Ketimpangan antardaerah juga berubah mengikuti tahap transformasi struktural, yakni cenderung menurun pada fase industrialisasi dan meningkat pada fase tersiarisasi (Yusuf & Anglingkusumo, 2021), sehingga pemerataan tidak dapat diserahkan pada mekanisme pasar semata. Temuan bahwa hanya DAK *earmarked* yang berasosiasi dengan ketimpangan lebih rendah (Fitrie & Pertiwi, 2026) menguatkan bahwa *block grant* yang bebas guna tidak berkorelasi dengan pemerataan. Premis bahwa alokasi besar secara nasional otomatis menghadirkan pemerataan infrastruktur pun luruh ketika data spasial dianalisis: wilayah metropolitan menikmati pendanaan berlapis yang melahirkan sekolah berbasis STEM dan fasilitas berstandar internasional, sedangkan wilayah 3T terjebak indeks kemahalan logistik. Kajian tentang desentralisasi dan pertumbuhan ekonomi daerah menegaskan peran tata kelola dan desentralisasi fiskal (Maharjan & Vidyattama, 2024), sehingga desain transfer dalam undang-undang hubungan keuangan pusat dan daerah yang baru perlu terus dinilai secara kritis (Lewis, 2023a).

Dari sisi kerangka hukum, mandat 20 persen tidak hanya menyangkut besarnya persentase, tetapi juga kepastian peruntukannya. Alokasi anggaran pendidikan yang kurang dari ambang minimum memiliki akibat hukum tersendiri (Anggreni, 2023), dan kajian atas kebijakan Kartu Jakarta Pintar memperlihatkan bahwa anggaran pendidikan di era otonomi daerah perlu dibaca dalam perspektif *constitutional mandatory spending* (Fikri & Sulfany, 2024). Dengan demikian, pergeseran dari pembiayaan berbasis volume menuju pembiayaan berbasis capaian tidak berarti menurunkan ambang 20 persen, melainkan mengarahkan peruntukannya pada hasil belajar. Pergeseran tersebut menuntut sistem akuntabilitas yang menghubungkan transfer fiskal dengan hasil layanan publik (Isman et al., 2025).

Patologi BOS memperlihatkan bahwa persoalan tidak berhenti pada besarnya dana, tetapi pada akuntabilitas. Ketika rencana anggaran sekolah tidak terbuka bagi komite sekolah dan wali murid, ruang gelap informasi membuka peluang *mark-up* harga, proyek fiktif, hingga potongan liar oknum. Praktik transparansi paling sederhana, yakni memasang rencana kegiatan dan anggaran pada papan informasi sekolah (Naslikhah et al., 2022), perlu diperkuat dengan pengawasan yang substantif. Kasus pada Tabel 2 memperlihatkan bahwa digitalisasi melalui ARKAS belum cukup mencegah manipulasi laporan (Elpriadi et al., 2025). Dampaknya langsung terasa di ruang kelas: ketika aliran dana finansial sekolah dikorupsi, ekosistem

Copyright (c) 2026 BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
https://doi.org/10.51878/budgeting.v1i2.13273

BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
Vol.2 No.1, Oktober 2026 – Maret 2027
e-ISSN : 3124-9469
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/budgeting

pembelajaran lumpuh, atap sekolah tetap rubuh, buku pelajaran tidak tersedia, dan siswa menjadi korban kejahatan yang sering tidak tersentuh hukum di pelosok.

Capaian PISA merupakan bukti terkuat kegagalan konversi anggaran makro menjadi kecerdasan mikro. Jika investasi ratusan triliun berfungsi, metrik PISA semestinya memotret kurva pertumbuhan; kenyataannya yang terjadi adalah kejatuhan, dan klaim kenaikan peringkat hanyalah ilusi komparatif (OECD, 2024). Rendahnya capaian berpikir kreatif lebih menohok karena kemampuan menciptakan gagasan orisinal, berimajinasi abstrak, dan menyelesaikan konflik sosial kompleks merupakan instrumen mutlak di era kecerdasan buatan (OECD, 2024). Sistem pendidikan, meski disiram anggaran triliunan, tampaknya lebih berhasil mendirikan bangunan dan memastikan anak hadir secara fisik, namun masih mereplikasi metode hafalan (*rote learning*) yang gagal merangsang nalar eksploratif.

KESIMPULAN

Kajian ini menyimpulkan bahwa ketaatan pada asas konstitusi untuk mengalokasikan 20% belanja negara (Rp757,8 triliun) merupakan pencapaian politik yang perlu diapresiasi, tetapi sekadar menyiram uang (*budget watering*) bukan solusi pamungkas. Keyakinan bahwa volume *input* yang masif otomatis melahirkan *output* sumber daya manusia unggul adalah mitos empiris yang selama dua dekade membuai pengawasan publik.

Inefisiensi anggaran bermuara pada empat jebakan sistemik. Pertama, porsi terbesar anggaran dikonsumsi kelembagaan dan gaji guru yang meski meningkatkan kesejahteraan (*teacher welfare*), tidak berkorelasi dengan perbaikan kemampuan pedagogik dan capaian akademik siswa sehingga skor PISA anjlok ke titik nadir. Kedua, penyebaran anggaran ke lebih dari 20 instansi non-pendidikan mengaburkan fokus manajerial negara, ditambah polemik MBG yang menuntut perlindungan putusan MK agar tidak menyerap dana operasional akademik inti. Ketiga, di tingkat hulu transfer DAU memicu *flypaper effect* yang mengendapkan dana pada aparat daerah, sedangkan di tingkat hilir absennya keterbukaan informasi melahirkan korupsi, laporan fiktif ARKAS, dan manipulasi pencairan Dana BOS. Keempat, ketimpangan dua dimensi: wilayah metropolitan menikmati pendanaan berlapis dan digitalisasi tingkat tinggi, sementara wilayah 3T terjebak hiperinflasi logistik yang membuat 1,2 juta bangunan sekolah tetap rapuh dan kualifikasi tenaga pendidik di bawah standar minimum nasional.

Untuk mentransisikan paradigma pendidikan dari metode "lontar" (tradisional-mekanis) ke era "algoritma" (kreatif-adaptif), pembuat kebijakan tidak dapat lagi berlindung di balik besarnya nominal APBN. Prospek pengembangan ke depan bertumpu pada tiga langkah: (1) transisi ke *outcome-driven financing*, yakni pencairan transfer daerah dan tunjangan guru dilepaskan dari rutinitas absensi semata dan diikat dengan kontrak kinerja berindikator kenaikan *learning outcome*, misalnya penguasaan literasi-numerasi siswa per semester; (2) rekayasa kelembagaan hibah daerah dengan memperkecil porsi *block grant* (DAU) dan mengalihkannya ke DAK yang peruntukannya dikunci untuk laboratorium digital, perbaikan ruang kelas, dan konektivitas satelit di kawasan 3T; serta (3) audit partisipatif (*crowd-auditing*), yaitu regulasi dari Kemenkeu dan Kemendikbudristek yang mewajibkan RAPBS dan bukti transaksi sekolah dipublikasikan secara *real-time* pada papan pengumuman terbuka atau portal web desa, dengan hak veto evaluasi bagi komite wali murid (*checks and balances*).

Kajian ini memiliki keterbatasan karena bertumpu pada tinjauan pustaka dan analisis dokumen sehingga belum menguji hubungan kausal antara komponen anggaran dan capaian belajar. Penelitian lanjutan disarankan menggunakan data panel kabupaten/kota yang menghubungkan belanja pegawai, DAK, dan realisasi dana BOS dengan hasil asesmen siswa.

Copyright (c) 2026 BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
https://doi.org/10.51878/budgeting.v1i2.13273

BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
Vol.2 No.1, Oktober 2026 – Maret 2027
e-ISSN : 3124-9469
Online Journal System : https://jurnalp4i.com/index.php/budgeting

DAFTAR PUSTAKA

Aginta, H., Gunawan, A. B., & Mendez, C. (2023). Regional income disparities and convergence clubs in Indonesia: New district-level evidence. *Journal of the Asia Pacific Economy, 28*(1), 101–132. https://doi.org/10.1080/13547860.2020.1868107

Akita, T., Riadi, A. A., & Rizal, A. (2021). Fiscal disparities in Indonesia in the decentralization era: Does general allocation fund equalize fiscal revenues? *Regional Science Policy & Practice, 13*(6), 1842–1865. https://doi.org/10.1111/rsp3.12326

Andina, E., & Arifa, F. N. (2021). Problematika seleksi dan rekrutmen guru pemerintah di Indonesia. *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial, 12*(1), 85–105. https://doi.org/10.46807/aspirasi.v12i1.2101

Anggreni, N. (2023). Akibat hukum atas alokasi anggaran pendidikan yang kurang dari 20% anggaran pendapatan dan belanja daerah. *Jurnal Mengkaji Indonesia, 2*(1), 195–215. https://doi.org/10.59066/jmi.v2i1.425

Badrudin, R., & Rimawan, M. (2022). The flypaper effect as political budget to achieve economic growth in Eastern Indonesia. *International Journal of Trade and Global Markets, 15*(3), 313–331. https://doi.org/10.1504/IJTGM.2022.124095

Bismo, P. A., Chozin, Angela, & Hanna. (2024). Is double salary enough?: Examining civil servant teachers' welfare as the effect of teacher certification policy in Indonesia. *Natapraja, 12*(2), 139–153. https://doi.org/10.21831/natapraja.v12i2.85381

Elpriadi, Wijaya, A., & Pramita, C. Y. (2025). Kasus penggelapan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Indonesia. *Innovative: Journal of Social Science Research, 5*(2), 23–35.

Fauzan, G. A. (2021). Guru honorer dalam lingkaran ketidakadilan. *Journal on Education, 4*(1), 197–208. https://doi.org/10.31004/joe.v4i1.418

Fikri, A., & Sulfany, A. (2024). Anggaran pendidikan era otonomi daerah dalam perspektif constitutional mandatory spending: Studi kebijakan Kartu Jakarta Pintar. *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum, 9*(1), 127–145. https://doi.org/10.24967/jcs.v9i1.3228

Fitrie, R. A., & Pertiwi, V. I. (2026). Targeted fiscal transfers and regional income inequality: Evidence from Sumatra, Indonesia. *Jurnal Mediasosian: Jurnal Ilmu Sosial dan Administrasi Negara, 10*(2), 378–392. https://doi.org/10.30737/mediasosian.v10i2.7901

Gaol, N. L. (2023). School leadership in Indonesia: A systematic literature review. *Educational Management Administration & Leadership, 51*(4), 831–848. https://doi.org/10.1177/17411432211010811

Hornok, C., & Raeskyesa, D. G. S. (2024). Economic zones and local income inequality: Evidence from Indonesia. *The Journal of Economic Inequality, 22*, 69–100. https://doi.org/10.1007/s10888-023-09581-x

Isman, M. H. S., Salomo, R. V., & Bakri, M. R. (2025). Integration of fiscal policy and accountability to improve public services in Indonesia: From transfers to outcomes. *Jurnal Tata Kelola dan Akuntabilitas Keuangan Negara, 11*(2), 243–257. https://doi.org/10.28986/jtaken.v11i2.2108

Kemendikdasmen RI. (2025). *Narasi Neraca Pendidikan Daerah (NPD) 2025 di Indonesia*. Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah RI.

Kementerian Keuangan RI. (2025). *Informasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2024–2026 dan transfer ke daerah*. Kemenkeu RI.

Copyright (c) 2026 BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
https://doi.org/10.51878/budgeting.v1i2.13273

Lewis, B. D. (2023a). Indonesia's new fiscal decentralisation law: A critical assessment. *Bulletin of Indonesian Economic Studies, 59*(1), 1–28. https://doi.org/10.1080/00074918.2023.2180838

Lewis, B. D. (2023b). Local education spending mandates: Indonesia's 20 percent rule. *Education Economics, 31*(4), 419–438. https://doi.org/10.1080/09645292.2022.2095353

Maharjan, R., & Vidyattama, S. (2024). Decentralization and regional economic growth in Indonesia: An analysis of governance and fiscal decentralization. *Law and Economics, 17*(1), 23–34. https://journals.ristek.or.id/index.php/LE/article/view/65

Naslikhah, S. A., Sukandani, Y., & Ardhiani, M. R. (2022). Akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah pada SDN Sawocangkring, Wonoayu, Sidoarjo. *Journal of Sustainability Bussiness Research (JSBR), 3*(3), 111–116. https://doi.org/10.36456/jsbr.v3i3.6227

Nawas, A., Darmawan, I. G. N., & Maadad, N. (2025). Certified to succeed? Multilevel analysis of the effects of teacher certification on educator well-being and student outcomes in Indonesia. *Teaching and Teacher Education, 162*, Article 105069. https://doi.org/10.1016/j.tate.2025.105069

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

OECD. (2024). *PISA 2022 results (Volume I, II, & III): Factsheets – Indonesia*. OECD Publishing.

Purnama, A. A., & Qibthiyyah, R. M. (2025). Analysis of the flypaper effect in personnel expenditure: Evidence from Indonesian local governments. *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik, 10*(4), 427–436. https://doi.org/10.33105/itrev.v10i4.1289

Rios, V., Hortas-Rico, M., & Pascual, P. (2022). What shapes the flypaper effect? The role of the political environment in the budget process. *Local Government Studies, 48*(5), 793–820. https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1866555

Romdloni, T. A. (2026). Distorsi konstitusional anggaran pendidikan: Asas spesialitas anggaran atas pembebanan Program Makan Bergizi Gratis (MBG) dalam mandat constitutional spending. *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum, 5*(4), 1820–1832. https://doi.org/10.55681/seikat.v5i4.3211

Sabon, S. S. (2022). Permasalahan pengelolaan guru honorer pada jenjang pendidikan dasar. *Jurnal Penelitian Kebijakan Pendidikan, 15*(2), 119–134. https://doi.org/10.24832/jpkp.v15i2.599

Tagela, U., Sanoto, H., & Paseleng, M. C. (2023). Korelasi pengalaman kerja, kesejahteraan dengan motivasi kerja guru-guru SMA swasta. *Scholaria: Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan, 13*(2), 188–194. https://doi.org/10.24246/j.js.2023.v13.i2.p188-194

Wati, L. N., Ispriyahadi, H., & Zakaria, D. H. (2022). The flypaper effect phenomenon of intergovernmental transfers during the Covid-19: Evidence from Indonesia. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci, 40*(2), 353–373. https://doi.org/10.18045/zbefri.2022.2.353

Copyright (c) 2026 BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
https://doi.org/10.51878/budgeting.v1i2.13273

Yontz, B. D., & Wilson, R. E. (2021). Teacher salary differentials and student performance: Are they connected? *Journal of Educational Issues, 7*(1), 168–183. https://doi.org/10.5296/jei.v7i1.18400

Yusuf, A. A., & Anglingkusumo, R. (2021). A direct test of Kuznets in a developing economy: A cross-district analysis of structural transformation and inequality in Indonesia. *Regional Studies, Regional Science, 8*(1), 184–206. https://doi.org/10.1080/21681376.2021.1924850

Yüksel, C. (2021). The flypaper effect: “Reality” or “myth”? Evidence from Turkey. *Sosyoekonomi, 29*(49), 483–500. https://doi.org/10.17233/sosyoekonomi.2021.03.24

Copyright (c) 2026 BUDGETING : Jurnal Ilmu Administrasi, Manajemen dan Bisnis
https://doi.org/10.51878/budgeting.v1i2.13273