

ANGGARAN NEGARA SEBAGAI INSTRUMEN KEBIJAKAN FISKAL DAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Aditthana Dewangga P.A¹, Ahmad Dani², Fadli Nurcholis³, M. Akbar Putra Perwisa⁴, Ati Yuniati⁵

Fakultas Hukum, Universitas Lampung
ahd.dani123@gmail.com

Abstrak

Anggaran negara merupakan instrumen fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan modern. Melalui anggaran, negara menetapkan prioritas kebijakan fiskal, mengalokasikan sumber daya publik, dan menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Dalam konteks Indonesia, anggaran negara diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang disusun setiap tahun sebagai pedoman pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional. Artikel ini membahas konsep anggaran negara, kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan, fungsi strategisnya, serta tantangan dalam pengelolaannya. Pembahasan dilakukan dengan pendekatan deskriptif-normatif melalui penelaahan terhadap prinsip-prinsip hukum keuangan negara. Hasil pembahasan menunjukkan bahwa anggaran negara tidak hanya berfungsi sebagai dokumen keuangan, tetapi juga sebagai alat untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan, stabilitas ekonomi, dan tata kelola pemerintahan yang baik.

KataKunci: *Anggaran negara, APBN, kebijakan fiskal, pembangunannasional, keuangan negara.*

A. PENDAHULUAN

Anggaran negara, dalam konteks negara hukum modern seperti Indonesia, tidak sekadar merupakan dokumen administratif yang berisi daftar penerimaan dan pengeluaran pemerintah, melainkan merupakan manifestasi konkret dari pilihan kebijakan politik, ekonomi, dan sosial negara dalam suatu periode tertentu. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merepresentasikan bagaimana negara mengalokasikan sumber daya yang terbatas untuk memenuhi kebutuhan publik yang tidak terbatas, sekaligus mencerminkan prioritas pembangunan nasional yang ingin dicapai pemerintah dalam jangka pendek, menengah, maupun panjang.¹

Dalam perspektif ekonomi publik klasik hingga kontemporer, anggaran negara dipahami sebagai instrumen utama kebijakan fiskal yang digunakan untuk mengatur stabilitas ekonomi, distribusi pendapatan, dan alokasi sumber daya. Teori yang dikemukakan oleh Richard A. Musgrave menegaskan bahwa fungsi anggaran negara mencakup fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi, yang semuanya berperan penting dalam membentuk kesejahteraan masyarakat.² Sementara itu, Abba P. Lerner melalui konsep *functional finance* menekankan bahwa kebijakan fiskal, termasuk anggaran negara, harus diarahkan untuk mencapai keseimbangan ekonomi makro tanpa terlalu terikat pada prinsip anggaran berimbang secara kaku.³

Dalam konteks Indonesia, kedudukan APBN sebagai instrumen kebijakan fiskal memperoleh legitimasi konstitusional melalui ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa APBN ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka serta bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁴ Dengan demikian, APBN tidak hanya memiliki dimensi teknokratis, tetapi juga dimensi hukum dan moral sebagai instrumen untuk mewujudkan keadilan sosial sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Perkembangan peran APBN di Indonesia mengalami transformasi signifikan terutama sejak era reformasi pasca krisis

ekonomi 1997-1998¹. Reformasi tersebut ditandai dengan lahirnya berbagai regulasi penting di bidang keuangan negara, seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menekankan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*).⁵ Selain itu, desentralisasi fiskal melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah turut mengubah struktur dan dinamika APBN, khususnya dalam hal transfer ke daerah dan pengelolaan keuangan daerah.²

Dalam dua dekade terakhir, APBN semakin menunjukkan perannya sebagai instrumen strategis dalam menghadapi berbagai tantangan ekonomi, baik yang bersifat domestik maupun global. Krisis keuangan global tahun 2008, perlambatan ekonomi global, hingga pandemi COVID-19 pada periode 2020–2021 menjadi momentum di mana APBN digunakan secara aktif sebagai instrumen fiskal ekspansif untuk menjaga stabilitas ekonomi dan melindungi masyarakat. Pada masa pandemi, defisit APBN bahkan diperlebar hingga melampaui batas normal sebagai bagian dari kebijakan luar biasa (*extraordinary measures*) guna mendukung program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN)³. Namun demikian, di balik peran strategis tersebut, pengelolaan APBN juga menghadapi berbagai tantangan struktural, seperti keterbatasan ruang fiskal, ketergantungan pada penerimaan perpajakan, risiko peningkatan utang negara, serta permasalahan tata kelola yang mencakup efisiensi, efektivitas, dan integritas pengelolaan anggaran⁴.

Adapun tujuan penelitian ini adalah: Menganalisis kedudukan hukum APBN sebagai instrumen kebijakan fiskal; Mengkaji efektivitas APBN dalam mendukung pembangunan nasional; Mengidentifikasi tantangan serta merumuskan rekomendasi reformasi kebijakan fiskal di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis normatif yang dipadukan dengan pendekatan empiris. Pendekatan normatif dilakukan melalui analisis terhadap peraturan perundang-undangan, sedangkan pendekatan empiris dilakukan dengan menggunakan data statistik dan laporan

¹ Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance* (New York: McGraw-Hill, 1959), hlm. 5.

² *Ibid.*, hlm. 10.

³ Abba P. Lerner, *The Economics of Control* (New York: Macmillan, 1944).

⁴ UUD 1945 Pasal 23

Aditthana Dewangga P.A, Ahmad Dani, Fadli Nurcholis, M. Akbar Putra Perwisa, Ati Yuniati
Anggaran Negara sebagai Instrumen Kebijakan Fiskal dan Pembangunan Nasional

resmi dari Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Badan Pusat Statistik, serta lembaga internasional seperti World Bank dan IMF⁵.

B. HASLI DAN PEMBAHASAN

1. Dimensi Hukum APBN sebagai Instrumen Kebijakan Fiskal

Dari perspektif hukum tata negara

APBN memiliki kedudukan yang sangat strategis karena merupakan instrumen legal yang mengikat seluruh aktivitas keuangan negara. Pasal 23 UUD 1945 menegaskan bahwa APBN harus disusun secara transparan dan bertanggung jawab, serta digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan negara tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga merupakan bagian dari tanggung jawab konstitusional pemerintah terhadap rakyat⁶.

Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memberikan landasan operasional mengenai bagaimana APBN disusun, dilaksanakan, dan dipertanggungjawabkan. Undang-undang ini menegaskan bahwa APBN memiliki fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi⁷. Dengan demikian, APBN menjadi instrumen kebijakan fiskal yang tidak hanya berfungsi sebagai alat pengelolaan keuangan, tetapi juga sebagai alat untuk mencapai tujuan pembangunan nasional.

Dalam praktiknya, kebijakan fiskal yang tercermin dalam APBN dijalankan melalui tiga komponen utama, yaitu penerimaan negara, belanja negara, dan pembiayaan. Penerimaan negara, terutama dari sektor perpajakan, menjadi sumber utama pembiayaan

⁵Dwiyanti, S., Wahyudi, A., & Setianto, A. W. E. (2021). Kebijakan Fiskal dalam Perspektif Islam. *Al-Iqtishady: Jurnal Ekonomi Syariah*, 2(2), 109-118.

⁶Tjandra, W. R., & Sh, M. (2006). *Hukum keuangan negara*. Grasindo.

⁷Adrian Sutedi, S. H. (2022). *Hukum keuangan negara*. Sinar Grafika.

pembangunan.⁸ Sementara itu, belanja negara digunakan untuk membiayai berbagai program pemerintah, termasuk pembangunan infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan perlindungan sosial. Pembiayaan negara, yang mencakup utang dan pengelolaan aset, digunakan untuk menutup defisit anggaran.⁹

Namun demikian, implementasi APBN sebagai instrumen kebijakan fiskal tidak terlepas dari dinamika politik. Proses pembahasan APBN antara pemerintah dan DPR seringkali dipengaruhi oleh kepentingan politik, yang dapat berdampak pada kualitas perencanaan anggaran.¹⁰

2. Efektivitas APBN dalam Pembangunan Nasional

Secara empiris, APBN telah memberikan kontribusi signifikan terhadap pembangunan nasional, khususnya dalam pembangunan infrastruktur dan peningkatan kualitas sumber daya manusia. Belanja infrastruktur yang terus meningkat dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan komitmen pemerintah dalam meningkatkan konektivitas dan produktivitas ekonomi.¹¹

Selain itu, APBN juga berperan dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui alokasi anggaran pendidikan dan kesehatan. Program seperti bantuan sosial, subsidi, dan jaminan kesehatan nasional menjadi bukti nyata bagaimana APBN

⁸ Pernanda, C. G., Rahmah, R. A., Gusrienti, N., & Ufairah, W. (2025). Analisis Komparatif Kebijakan Fiskal Zaman Rasulullah dan Kebijakan Fiskal di Indonesia. *UANG: Journal of Fiscal and Monetary Studies*, 1(1), 55-73.

⁹ Laras, L. S. (2024). Efektivitas dan Kontribusi Surat Berharga Negara terhadap Pembiayaan Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di Indonesia Tahun 2012–2021.

¹⁰ Saragi, J. B., Tampubolon, M. S. A., Sembiring, C. A. B., Sianturi, Y. M., Manurung, M. P., & Sinulingga, S. D. N. (2026). Dinamika Kekuasaan dan Kepentingan Politik Dalam Pengelolaan APBN Di Indonesia. *RIGGS: Journal of Artificial Intelligence and Digital Business*, 4(4), 3726-3735.

¹¹ Seran, S. R., Gomes, P. M., Bria, J. I., Piri, M. S., & Dima, E. T. Y. (2025). Peran Pemerintah bagi Pertumbuhan Ekonomi Indonesia. *SCIENTIFIC JOURNAL OF REFLECTION: Economic, Accounting, Management and Business*, 8(3), 988-993.

digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.¹² Namun, efektivitas APBN dalam mendorong pembangunan masih menghadapi berbagai kendala, seperti rendahnya serapan anggaran dan kurang optimalnya perencanaan program.¹³

3. Tantangan Tata Kelola dan Implementasi APBN

Meskipun APBN telah memainkan peran penting sebagai instrumen kebijakan fiskal, dalam praktiknya masih terdapat berbagai tantangan struktural yang memengaruhi efektivitasnya. Tantangan ini mencerminkan adanya kesenjangan antara norma hukum yang ideal dan realitas implementasi kebijakan di lapangan. Pertama, rendahnya kualitas perencanaan dan serapan anggaran masih menjadi masalah utama dalam pengelolaan APBN. Dalam banyak kasus, perencanaan anggaran belum sepenuhnya berbasis kebutuhan riil (*needs-based budgeting*), melainkan masih cenderung bersifat inkremental dan administratif. Hal ini mengakibatkan terjadinya ketidaksesuaian antara alokasi anggaran dan prioritas pembangunan nasional. Selain itu, rendahnya kapasitas teknis aparatur negara dalam merancang dan mengeksekusi program menyebabkan rendahnya tingkat serapan anggaran, khususnya pada belanja modal.¹⁴

Fenomena penumpukan realisasi anggaran pada akhir tahun anggaran (*end-year spending*) juga menunjukkan adanya kelemahan dalam manajemen kas negara dan perencanaan kegiatan. Kondisi ini berpotensi menurunkan kualitas belanja negara karena proyek dilaksanakan secara terburu-buru tanpa perencanaan yang matang.¹⁵

¹² Huda, R. A., Puspita, R. A., Hasanah, S. N., & Malik, A. (2024). Peran kebijakan fiskal dalam meningkatkan kesejahteraan sosial di Indonesia sebagai negara berkembang. *Kalianda Halok Gagas*, 7(2), 189-201.

¹³ Kelen, V. B. (2025). Efektivitas Kebijakan Fiskal Dalam Optimalisasi Program Prioritas: Studi Evaluatif Belanja Publik Di Kabupaten Flores Timur. *Jurnal Pendidikan Sejarah Dan Riset Sosial Humaniora*, 5(1), 179-186.

¹⁴ Huda, R. A., Puspita, R. A., Hasanah, S. N., & Malik, A. (2024). Peran kebijakan fiskal dalam meningkatkan kesejahteraan sosial di Indonesia sebagai negara berkembang. *Kalianda Halok Gagas*, 7(2), 189-201.

¹⁵ Kementerian Keuangan RI, Nota Keuangan APBN 2024

Kedua, permasalahan tata kelola dan integritas anggaran masih menjadi tantangan serius. Praktik korupsi, penyimpangan anggaran, dan inefisiensi dalam pengadaan barang dan jasa menunjukkan bahwa sistem pengawasan belum berjalan optimal. Studi oleh Tanzi dan Davoodi menunjukkan bahwa korupsi dalam pengelolaan anggaran dapat menurunkan kualitas investasi publik dan menghambat pertumbuhan ekonomi.¹⁶

Ketiga, ketimpangan distribusi fiskal antar daerah masih menjadi persoalan dalam implementasi desentralisasi fiskal. Meskipun alokasi transfer ke daerah terus meningkat, distribusinya belum sepenuhnya berbasis kebutuhan riil daerah. World Bank mencatat bahwa ketimpangan fiskal antar wilayah di Indonesia masih cukup tinggi, terutama antara kawasan barat dan timur Indonesia.¹⁷ Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme transfer fiskal belum sepenuhnya efektif dalam mendorong pemerataan pembangunan.

Keempat, ketergantungan terhadap penerimaan perpajakan menjadi tantangan dalam menjaga stabilitas APBN. Struktur penerimaan negara yang didominasi oleh pajak membuat APBN rentan terhadap fluktuasi ekonomi. Ketika terjadi perlambatan ekonomi, penerimaan negara menurun, sementara kebutuhan belanja meningkat, sehingga memperlebar defisit fiskal.¹⁸

Kelima, risiko fiskal jangka menengah dan panjang, terutama terkait peningkatan utang negara, menjadi perhatian penting. Meskipun rasio utang Indonesia masih relatif terkendali, peningkatan pembiayaan melalui utang untuk menutup defisit anggaran berpotensi menimbulkan beban fiskal di masa depan. IMF menekankan bahwa pengelolaan utang yang tidak hati-hati dapat mengancam keberlanjutan fiskal suatu negara.¹⁹

Keenam, ketidaksinkronan antara perencanaan pembangunan dan penganggaran juga menjadi kendala. Integrasi antara RPJMN, RKP, dan APBN belum sepenuhnya optimal, sehingga program pembangunan seringkali tidak berjalan secara efektif dan

¹⁶ Tanzi, Vito, dan Hamid Davoodi, "Corruption, Public Investment, and Growth," IMF Working Paper, 1997.

¹⁷ World Bank, Indonesia Public Expenditure Review, 2020.

¹⁸ Stiglitz, Joseph E., Economics of the Public Sector, 2000.

¹⁹ IMF, Fiscal Monitor Report, 2022.

berkelanjutan.²⁰

4. Arah Reformasi dan Rekomendasi Kebijakan

Untuk mengatasi berbagai tantangan tersebut, diperlukan reformasi menyeluruh dalam sistem pengelolaan APBN.

Pertama, penguatan kerangka hukum dan disiplin fiskal menjadi langkah fundamental. Pemerintah perlu mempertegas aturan terkait batas defisit, rasio utang, serta pengelolaan risiko fiskal melalui regulasi yang lebih komprehensif. OECD menekankan pentingnya *fiscal rules* yang kredibel dalam menjaga stabilitas fiskal jangka panjang.²¹ Kedua, penguatan penganggaran berbasis kinerja (performancebased budgeting) harus difokuskan pada pencapaian outcome, bukan sekadar output. Selama ini, banyak program pemerintah yang hanya berorientasi pada penyerapan anggaran tanpa mengukur dampaknya terhadap masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan sistem evaluasi berbasis indikator kinerja yang lebih terukur.²²

Ketiga, digitalisasi pengelolaan keuangan negara menjadi strategi penting dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. Implementasi sistem e-budgeting dan e-procurement dapat mengurangi potensi korupsi serta meningkatkan efisiensi pengelolaan anggaran. World Bank menyatakan bahwa digitalisasi fiskal dapat meningkatkan kualitas tata kelola keuangan negara secara signifikan.²⁷ Keempat, reformasi desentralisasi fiskal perlu dilakukan dengan menyempurnakan formula transfer ke daerah. Alokasi dana harus lebih mempertimbangkan indikator kebutuhan riil seperti kemiskinan, ketimpangan, dan kapasitas fiskal daerah.

Hal ini penting untuk mewujudkan pemerataan pembangunan yang lebih adil. Kelima, diversifikasi sumber penerimaan negara menjadi strategi untuk mengurangi ketergantungan pada pajak.

²⁰ Bappenas, RPJMN 2020–2024.

²¹ OECD, Public Financial Management Review, 2021.

²² Rosen, Harvey S., Public Finance, 2014. ²⁷ World Bank, 2020

Pemerintah perlu mengoptimalkan penerimaan non-pajak serta mengembangkan instrumen pembiayaan inovatif seperti obligasi hijau (*green bonds*). Keenam, penguatan transparansi dan partisipasi publik

dalam pengelolaan APBN juga menjadi kunci. Keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan pengawasan anggaran dapat meningkatkan akuntabilitas dan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Ketujuh, integrasi APBN dengan agenda pembangunan jangka panjang seperti SDGs dan visi Indonesia 2045 perlu diperkuat agar kebijakan fiskal tidak hanya bersifat jangka pendek, tetapi juga berorientasi pada keberlanjutan pembangunan.

C. KESIMPULAN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan instrumen kebijakan fiskal yang memiliki peran strategis dalam pembangunan nasional. Dalam perspektif hukum, APBN tidak hanya berfungsi sebagai dokumen keuangan, tetapi juga sebagai instrumen konstitusional yang mencerminkan tanggung jawab negara dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945. Secara empiris, APBN telah berkontribusi signifikan dalam pembangunan infrastruktur, peningkatan kualitas sumber daya manusia, serta penanganan krisis ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa APBN memiliki fleksibilitas dan kapasitas sebagai instrumen stabilisasi dan stimulus ekonomi. Namun demikian, efektivitas APBN masih menghadapi berbagai tantangan, seperti rendahnya kualitas perencanaan, permasalahan tata kelola, ketimpangan distribusi fiskal, serta risiko utang jangka panjang. Tantangan-tantangan ini menunjukkan perlunya reformasi yang komprehensif dalam pengelolaan keuangan negara.

Reformasi tersebut harus mencakup penguatan regulasi, peningkatan kualitas penganggaran berbasis kinerja, digitalisasi sistem keuangan negara, serta peningkatan transparansi dan partisipasi publik. Selain itu, integrasi APBN dengan agenda pembangunan jangka panjang menjadi kunci dalam memastikan

Aditthana Dewangga P.A, Ahmad Dani, Fadli Nurcholis, M. Akbar Putra Perwisa, Ati Yuniati

Anggaran Negara sebagai Instrumen Kebijakan Fiskal dan Pembangunan Nasional

keberlanjutan fiskal dan pencapaian tujuan pembangunan nasional. Dengan demikian, APBN bukan sekadar instrumen administratif tahunan, melainkan merupakan kontrak sosial antara negara dan rakyat. Keberhasilan pengelolaan APBN akan sangat menentukan arah pembangunan Indonesia ke depan dalam mewujudkan kesejahteraan yang berkeadilan dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alesina, Alberto, dan Silvia Ardagna. "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending." *Tax Policy and the Economy* 24, no. 1 (2010): 35–68.
- Atkinson, Anthony B., dan Joseph E. Stiglitz. *Lectures on Public Economics*. Princeton: Princeton University Press, 1980.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS)*. Jakarta: BPK RI, 2023.
- Badan Pusat Statistik. *Statistik Indonesia 2023*. Jakarta: BPS, 2023.
- Bank Indonesia. *Laporan Kebijakan Moneter Desember 2024*. Jakarta: BI, 2024.
- Barro, Robert J. "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth." *Journal of Political Economy* 98, no. 5 (1990): S103–S125.
- Blanchard, Olivier, dan Daniel Leigh. "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers." *American Economic Review* 103, no. 3 (2013): 117–120.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2021*. Jakarta: Kemenkeu RI, 2022.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. *Nota Keuangan dan APBN Tahun Anggaran 2024*. Jakarta: Kemenkeu RI, 2024.
- Lerner, Abba P. *The Economics of Control: Principles of Welfare Economics*. New York: Macmillan, 1944.
- Musgrave, Richard A. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill, 1959.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19*.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.

Aditthana Dewangga P.A, Ahmad Dani, Fadli Nurcholis, M. Akbar Putra Perwisa, Ati Yuniati

Anggaran Negara sebagai Instrumen Kebijakan Fiskal dan Pembangunan Nasional

Rosen, Harvey S., dan Ted Gayer. *Public Finance*. 10th ed. New York: McGraw-Hill Education, 2014.

Stiglitz, Joseph E. *Economics of the Public Sector*. 3rd ed. New York: W.W. Norton & Company, 2000.

Tanzi, Vito, dan Hamid Davoodi. "Corruption, Public Investment, and Growth." *IMF Working Paper* (1997).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.