

## The Reform Initiatives

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

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



Ilustrasi : Gemini AI



**Hadi Prayitno**

Direktur Eksekutif  
The Reform Initiative (TRI)

## APBN dan Amanat Konstitusi

Misteri Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2026 telah terkuak. Pemerintah telah mengunggah Undang-Undang Nomor 17 tahun 2025 dan Peraturan Presiden Nomor 118 tahun 2025, salah satunya melalui kanal jaringan dokumentasi dan informasi hukum Kementerian Sekretariat Negara. UU APBN 2026 telah ditetapkan pada 22 Oktober 2025, tepat satu bulan setelah mendapatkan persetujuan dari DPR RI. Perpres Rincian APBN 2026 disahkan pada 28 November 2025.

Situasi tersebut menyisakan pertanyaan: Mengapa UU APBN 2026 dan Perpres Rincian tidak segera dipublikasikan? Transparansi terus diuji. Sendi utama tata kelola yang baik (good governance) kembali diulik.

Prayitno (2026) menguraikan bahwa transparansi merupakan elemen utama dalam pengelolaan keuangan negara, bersanding dengan akuntabilitas. Hasil, dampak dan kontribusi yang harus dibuktikan setiap tahun adalah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tiga dimensi tersebut yang tertulis secara tegas dalam pasal 23 ayat (1) konstitusi UUD NRI 1945.

Secara konseptual, transparansi, akuntabilitas, dan hasil akhir sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dapat dikerangkai sebagai indikator konstitusionalitas APBN di Indonesia.

### **Mandatori tata kelola**

APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara harus dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab, transparan dan akuntabel. International Budget Partnership (IBP) telah membuat ukuran transparansi anggaran melalui open budget survey (OBS) yang diterapkan pada lebih dari seratus negara di dunia. Indonesia masuk dalam penilaian sejak 2006, dan terus dinilai secara berulang setiap dua tahun. Laporan OBS 2023 menunjukkan skor transparansi Indonesia 70 yang menempatkannya berada pada ranking 20 dari 125 negara, sekaligus menjadi runner-up di kawasan ASEAN setelah Filipina yang meraih skor tertinggi 75. Skor Indonesia stagnan, persis sama dengan perolehan skor pada dua penilaian sebelumnya yaitu 2021 dan 2019.

Partisipasi menjadi titik paling kritis dalam pengelolaan anggaran di Indonesia. Masih mengacu pada laporan OBS 2023, tingkat partisipasi publik sangat rendah, tercermin dari perolehan skor 26 saja. Temuan tersebut mencerminkan APBN dimonopoli oleh pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Ruang publik untuk terlibat dalam penyusunan, penetapan, pelaksanaan dan pemeriksaan atau pertanggungjawaban sangat terbatas. Tidak mengherankan jika posisi Indonesia berada di bawah Tailan, Malaysia dan Filipina.

Pengawasan anggaran masuk dalam kategori terbatas, dengan perolehan skor 59 (OBS, 2023). Temuan survei tersebut menyebutkan pengawasan DPR terhadap proses perencanaan APBN cukup memadai, tetapi mereka tidak mengawasi pelaksanaan anggaran. Dua setengah dekade pasca era reformasi berjalan, Indonesia juga tidak memiliki institusi independen yang memasok informasi secara jernih kepada pemerintah maupun DPR dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban APBN.

Pengawasan proses perencanaan APBN oleh DPR masih jauh dari esensi akuntabilitas. Mardiasmo (2004, 2009) menjelaskan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan. Pihak pemegang amanah (agent) harus memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (principal) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Bovens, Goodin, dan Schillemans (2016) dalam The Oxford Handbook of Public Accountability menekankan bahwa akuntabilitas sebagai relasi kelembagaan, di mana organisasi pemerintah sebagai agen berkewajiban memberikan jawaban kepada masyarakat/publik sebagai prinsipal. Pertanggungjawaban prinsipnya adalah terbuka untuk publik dan tidak berlangsung tertutup, terutama menyangkut belanja dana publik, penggunaan kewenangan publik, dan perilaku institusi publik.

## Dampak Kemakmuran

Mantra kemakmuran telah dirapal dan dikenal sejak pertengahan abad ke-14, ketika Ibnu Khaldun (1332-1406) merilis kitab *Muqaddimah* sebagai pengantar kitab *al-'ibar* yang mengupas konsep pembangunan ekonomi, perdagangan, dan nilai barang. Jejak pengetahuan dan gagasan tersebut dilanjutkan oleh pakar ekonomi modern dengan menawarkan konsep kemakmuran dan kesejahteraan secara kekinian. Adam Smith (1723-1790) memperkenalkan konsep tangan tidak terlihat (*invisible hand*) melalui spesialisasi, perdagangan bebas dan persaingan sebagai formula mencapai kemakmuran nasional.

David Ricardo (1772-1823) berpendapat, kemakmuran suatu negara harus ditopang oleh keunggulan komparatif (*comparative advantages*) dan distribusi pendapatan yang adil dan merata. John Maynard Keynes (1883-1946) dikenal dengan teori Keynesian yang menekankan pentingnya intervensi pemerintah untuk stabilisasi ekonomi khususnya ketika masa krisis. Amartya Sen (1933) peraih nobel dalam ilmu ekonomi karena kontribusinya dalam teori ekonomi kesejahteraan yang tercermin dari karya monumental: *collective choice and social welfare* (1970); *choice, welfare, and measurement* (1982); dan *development as freedom* (1999).

Penggagas pemikiran kesejahteraan ekonomi di Indonesia tidak lepas dari nama besar Sutan Sjahrir yang mempromosikan sistem ekonomi dengan orientasi kerakyatan dan keadilan sosial, serta Soemitro Djojohadikusumo yang dikenal luas dengan industrialisasi dan peran negara dalam ekonomi. Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 menguraikan tafsir bahwa tolok ukur kemakmuran rakyat mencakup kemanfaatan, pemerataan manfaat, partisipasi dalam menentukan kebijakan, dan penghormatan hak rakyat turun-temurun.

Tafsir kemakmuran rakyat yang dikemukakan Mahkamah Konstitusi secara legal menjadi rujukan untuk menguji dampak pelaksanaan APBN: apa saja manfaat dari belanja negara? Siapa saja yang menerima manfaat dan di daerah mana saja? Sebaran penerima manfaat di daerah mana saja? Bagaimana keterlibatan penerima manfaat dalam menentukan kebijakan? Indikator-indikator kualitatif dapat disandingkan untuk mengukur dampak konstitusional tersebut.

Realisasi belanja negara 2021 tercatat Rp2.786,4 triliun, mengalami peningkatan rerata tujuh persen sampai 2026 sebagaimana ditetapkan sebesar Rp3.842,7 triliun. Belanja pemerintah pusat periode 2021 sampai 2025 mencapai rerata 38 persen, namun meningkat lebih dari dua kali lipat menjadi 82 persen. Sebaliknya transfer ke daerah, termasuk di dalamnya untuk Dana Desa (DD), tinggal menyisakan alokasi sekitar 18 persen.

Belanja pendidikan, baik yang menjadi bagian dari belanja pemerintah pusat maupun pada pos pembiayaan, ditetapkan Rp769,1 triliun setara 20 persen dari total belanja negara. Program subsidi direncanakan menyerap Rp318,9 triliun. Rincian belanja tersebut akan dijabarkan dalam peraturan presiden yang belum dipublikasikan, dan masih menjadi misteri.

Nota Keuangan RAPBN 2026 menyajikan klasifikasi penggunaan belanja negara berdasarkan fungsi sejak 2021, meskipun angka yang tercantum pada 2025 (*outlook*) dan 2026 (*rancangan*) belum mencerminkan nilai akhir yang pasti. Belanja fungsi ekonomi, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pendidikan, dan perlindungan sosial cukup mewakili orientasi kesejahteraan dari kebijakan APBN setiap tahun. Hasil akhir dari pelaksanaan lima dari sebelas belanja fungsi tersebut seharusnya berdampak pada angka kemiskinan, rasio gini, tingkat pengangguran terbuka, rasio elektrifikasi, angka partisipasi murni pendidikan dasar, indeks pembangunan manusia, termasuk angka kematian ibu dan bayi di seluruh pelosok negeri.

Badan Pusat Statistik Republik Indonesia (BPS RI) mencatat angka kemiskinan periode Maret 2025 sebesar 8,47 persen, lebih rendah dari September 2021 yaitu 9,71 persen. Rasio gini juga menunjukkan tren perbaikan dalam pemerataan pengeluaran penduduk Indonesia, dari 0,38 (2021) menjadi 0,37 (2025). Ketimpangan perkotaan terlihat lebih tinggi dibandingkan wilayah perdesaan. Tingkat pengangguran terbuka juga dilaporkan menunjukkan tren penurunan signifikan dari 6,49 persen (Agustus 2021) menjadi 4,85 persen (Agustus 2025) seiring pemulihan ekonomi pascapandemi, meskipun secara absolut masih terdapat kurang lebih 7,46 juta orang belum mendapatkan akses pekerjaan yang layak.

Rasio elektrifikasi semakin meningkat dari 99,45 persen (2021) menjadi 99,83 persen (2025) tinggal menyisakan sekitar 8.552 lokasi terpencil yang belum mendapatkan akses jaringan listrik. APM SD dan SMP sederajat 2025 mencapai masing-masing 100,02 dan 100,67. Angka tersebut mengindikasikan adanya peningkatan dari 2021 yang tercatat masih berada pada angka 99,98 dan 100,34.

Kualitas hidup masyarakat masih diukur dengan konsep Mahbub ul Haq tentang indeks pembangunan manusia (IPM) yang diadopsi United Nations Development Programme (UNDP) pada 1990. IPM Indonesia ditengarai mengalami peningkatan dari sebesar 72,29 (2021) menjadi 75,90 (2025) dengan kontribusi besar pada dimensi perbaikan standar hidup dan pendidikan.

Kualitas tata kelola anggaran negara berdasarkan OBS 2023, uraian belanja negara dan angka-angka statistik dengan rentang 2021 sampai 2025 memberikan gambaran ringkas kepatuhan APBN Indonesia terhadap konstitusi. Kesimpulan lebih meyakinkan harus diuji lebih serius melalui riset akademik mendalam setidaknya dengan rentang waktu lebih panjang, misalnya dua puluh tahun ke belakang. Konstitusi adalah kompas moral, berfungsi sangat vital menavigasi kebijakan anggaran agar tidak terjebak pada rutinitas administratif-prosedural.