The Reform Initiatives

Working Paper

Volume 5 Tahun 2026

Menakar Konstitusionalitas APBN

Penulis:

Hadi Prayitno

Direktur Eksekutif The Reform Initiatives

The Reform Initiatives

Working Paper Vol. 5 Tahun 2026

Menakar Konstitusionalitas APBN

Disusun oleh:

Hadi Prayitno; Direktur Eksekutif The Reform Initiatives

Abstrak

Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bukan sekadar sebagai instrumen akuntansi tahunan, melainkan sebagai wujud pengelolaan keuangan negara yang harus dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kertas kerja ini membangun kerangka analitis untuk menakar pemenuhan ketiga mandat tersebut secara bersamaan. Analisis ini menggunakan seri Open Budget Survey (OBS) Indonesia 2006–2025, laporan A Review of Indonesia's Fiscal Ecosystem: 1998–2025, laporan sintesis Strengthening Fiscal Ecosystems for Accountability and Equity, serta kerangka hukum keuangan negara. Hasil telaah menunjukkan kemajuan nyata pada keterbukaan anggaran karena skor transparansi Indonesia meningkat dari 41 pada 2006 menjadi 71 pada 2025. Peningkatan keterbukaan belum berjalan secara linier dengan perkembangan partisipasi publik dan pengawasan. Skor partisipasi publik dalam seri yang sebanding sejak 2017 meningkat dari 22 menjadi 33 pada 2025. Skor pengawasan bergerak dari 85 pada 2017 menjadi 82 pada 2019, turun menjadi 61 pada 2021 dan 59 pada 2023, lalu meningkat menjadi 74 pada 2025. Laporan ekosistem fiskal menunjukkan bahwa institusi formal telah berkembang, tetapi hubungan kekuasaan, tindak lanjut audit, kualitas partisipasi, dan kemampuan sistem menghasilkan konsekuensi masih memengaruhi efektivitas akuntabilitas. Dimensi kemakmuran rakyat memerlukan pengujian tersendiri terhadap keluaran, hasil, distribusi manfaat, kualitas layanan publik, dan keberlanjutan fiskal karena OBS tidak mengukur kesejahteraan secara langsung. Kertas kerja ini mengusulkan uji tiga dimensi yang bersifat kumulatif tanpa menggabungkannya menjadi satu skor tunggal. Pendekatan tersebut menempatkan keterbukaan sebagai prasyarat informasi, pertanggungjawaban sebagai mekanisme koreksi, dan kemakmuran rakyat sebagai tujuan akhir pengelolaan APBN.

Kata kunci: APBN; keuangan negara; konstitusionalitas fiskal; keterbukaan anggaran; pertanggungjawaban; kemakmuran rakyat; Open Budget Survey; ekosistem fiskal.

Ringkasan Eksekutif

Kertas kerja ini berangkat dari proposisi bahwa tiga frasa normatif dalam Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 membentuk satu rangkaian tujuan pengelolaan APBN. Keterbukaan memungkinkan warga, DPR, BPK, media, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil mengetahui pilihan fiskal pemerintah. Pertanggungjawaban mengubah informasi tersebut menjadi pemeriksaan, koreksi, tindak lanjut, dan konsekuensi. Kemakmuran rakyat menguji kemampuan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan risiko fiskal dalam menghasilkan manfaat publik yang luas, adil, terukur, dan berkelanjutan.

Seri OBS menunjukkan kemajuan paling konsisten pada transparansi. Skor Indonesia meningkat 30 poin dalam dua dekade, dari 41 pada 2006 menjadi 71 pada 2025. OBS 2025 juga mencatat skor Indonesia di atas rata-rata Asia dan Pasifik sebesar 49 serta rata-rata global sebesar 45. Kemajuan tersebut penting, tetapi belum cukup untuk menggambarkan kualitas konstitusional APBN secara menyeluruh. OBS memisahkan transparansi, partisipasi publik, dan pengawasan karena publikasi dokumen tidak otomatis menciptakan partisipasi yang bermakna atau pertanggungjawaban yang efektif.

Dimensi pertanggungjawaban memperlihatkan pola yang lebih tidak stabil. Indonesia memperoleh skor pengawasan 85 pada 2017 dan 82 pada 2019, kemudian memperoleh 61 pada 2021 dan 59 pada 2023 sebelum meningkat menjadi 74 pada 2025. Laporan ekosistem fiskal menjelaskan bahwa desain hukum tidak menjadi satu-satunya faktor yang menentukan efektivitas akuntabilitas. Hubungan antaraktor, kemandirian pengawasan, tindak lanjut rekomendasi audit, konfigurasi politik, ruang sipil, dan kekuatan media menentukan kemampuan mekanisme formal untuk bekerja secara efektif dalam praktik.

Dimensi kemakmuran rakyat memerlukan ukuran yang berbeda. Laporan ekosistem fiskal mencatat penurunan tingkat kemiskinan sebesar 5,4 poin persentase selama periode 2004–2014 dan tingkat kemiskinan di bawah 10 persen pada fase berikutnya. Indikator tersebut belum cukup untuk mengaitkan perubahan kesejahteraan secara langsung dengan kualitas APBN. Penilaian yang lebih kuat perlu menghubungkan belanja dengan hasil layanan, distribusi manfaat antarkelompok dan antarwilayah, kualitas pekerjaan, pendidikan, kesehatan, perlindungan sosial, ketimpangan, dan keberlanjutan fiskal.

Kertas kerja ini tidak memberikan satu skor atau putusan tunggal mengenai konstitusionalitas APBN. Kerangka yang diusulkan menggunakan tiga dimensi secara terpisah dan kumulatif. Bukti dapat menunjukkan kemajuan pada satu dimensi sekaligus menunjukkan kelemahan pada dimensi lain. Pendekatan ini lebih sesuai dengan karakter Pasal 23 ayat (1) yang menghubungkan cara pengelolaan keuangan negara dengan tujuan akhirnya.

1. Pendahuluan

APBN memiliki kedudukan konstitusional yang berbeda dari dokumen kebijakan biasa. Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara, ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, serta dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Rumusan tersebut menempatkan hukum anggaran, tata kelola, dan hasil pembangunan dalam satu hubungan normatif yang utuh.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013 menjelaskan bahwa Pasal 23 ayat (1) memuat hakikat APBN, masa berlaku, bentuk hukum, pelaksanaan, dan tujuan. Putusan tersebut menegaskan dua standar pelaksanaan, yaitu keterbukaan dan pertanggungjawaban, serta satu orientasi tujuan, yaitu sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kerangka ini mencegah penilaian APBN berhenti pada kepatuhan prosedural atau keseimbangan akuntansi semata.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menerjemahkan amanat konstitusi melalui prinsip pengelolaan yang tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara juga menegaskan kewajiban negara untuk mengelola keuangan secara terbuka dan bertanggung jawab bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kerangka hukum tersebut menuntut pengujian kualitas APBN melalui proses dan hasil secara bersamaan.

Perdebatan kebijakan publik sering memisahkan ketiga unsur tersebut. Diskusi tentang keterbukaan berfokus pada publikasi

dokumen, keterbukaan data, dan akses informasi. Diskusi tentang pertanggungjawaban berfokus pada opini audit, kepatuhan, dan peran lembaga pengawasan. Diskusi tentang kemakmuran rakyat berfokus pada pertumbuhan, kemiskinan, ketimpangan, layanan publik, dan perlindungan sosial. Pemisahan tersebut membantu analisis teknis, tetapi Pasal 23 ayat (1) menuntut pembacaan ketiganya sebagai satu rangkaian konstitusional.

Open Budget Survey (OBS) menyediakan basis empiris yang kuat untuk menilai dua bagian pertama dari rangkaian tersebut. OBS menilai akses publik terhadap informasi anggaran pemerintah pusat, peluang formal bagi masyarakat untuk berpartisipasi, serta peran legislatif dan lembaga audit dalam pengawasan. Seri Indonesia sejak 2006 memungkinkan analisis longitudinal terhadap transformasi tata kelola APBN. Laporan ekosistem fiskal memperluas analisis dengan menempatkan institusi anggaran dalam jaringan hubungan formal dan informal antara eksekutif, DPR, BPK, lembaga penegak hukum, masyarakat sipil, media, sektor swasta, dan aktor internasional.

Kertas kerja ini menjawab tiga pertanyaan. Pertanyaan pertama menilai sejauh mana perkembangan keterbukaan APBN memenuhi mandat "terbuka". Pertanyaan kedua menilai kemampuan mekanisme pengawasan, audit, partisipasi, dan tindak lanjut dalam menyediakan bukti untuk memenuhi mandat "bertanggung jawab". Pertanyaan ketiga merumuskan cara mengoperasionalkan mandat "sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" agar evaluasi APBN tidak berhenti pada indikator proses.

2. Kerangka Konstitusional dan Konseptual

Kertas kerja ini menggunakan istilah konstitusionalitas fiskal sebagai kerangka analitis, bukan sebagai pengganti kewenangan lembaga peradilan untuk memberikan putusan konstitusional. Konstitusionalitas fiskal dalam tulisan ini menunjukkan tingkat kesesuaian praktik pengelolaan APBN dengan tiga standar substantif Pasal 23 ayat (1), yaitu keterbukaan, pertanggungjawaban, dan orientasi pada kemakmuran rakyat.

2.1. Tiga Dimensi yang Bersifat Kumulatif

Rumusan Pasal 23 ayat (1) menghubungkan cara pengelolaan dengan tujuan akhir. Kata "terbuka" dan "bertanggung jawab" menjelaskan cara pemerintah melaksanakan APBN. Frasa "untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" menjelaskan arah akhir pelaksanaan tersebut. Kertas kerja ini memperlakukan ketiga unsur tersebut sebagai dimensi yang bersifat kumulatif. Kinerja transparansi yang kuat tidak menggantikan kebutuhan akan pengawasan yang efektif. Pengawasan yang kuat tidak menggantikan kewajiban menghasilkan manfaat publik. Pencapaian indikator sosial juga tidak menghapus kewajiban negara untuk mengelola anggaran secara terbuka dan bertanggung jawab.

Tabel 1 – Dimensi, makna, dan indikator konstitusionalitas APBN

Dimensi Pasal 23 ayat (1)	Makna operasional	Indikator utama	Sumber bukti
Terbuka	Pemerintah menyediakan informasi fiskal secara tepat waktu, lengkap, mudah dipahami, dan dapat digunakan dalam perdebatan publik.	Skor transparansi atau OBI; ketersediaan delapan dokumen; ketepatan waktu; kelengkapan; partisipasi sebagai mekanisme penggunaan informasi.	OBS; dokumen keterbukaan informasi publik; dokumen APBN.

Dimensi Pasal 23 ayat (1)	Makna operasional	Indikator utama	Sumber bukti
Bertanggung jawab	Pemerintah dan lembaga pengawasan menjelaskan, memeriksa, mengoreksi, dan menindaklanjuti penggunaan kewenangan anggaran hingga menghasilkan konsekuensi.	Pengawasan DPR dan BPK; kualitas audit; tindak lanjut; kredibilitas anggaran; pelaporan kinerja; partisipasi; konsekuensi yang terukur.	OBS; laporan BPK dan DPR; laporan ekosistem fiskal; peraturan perundang-undangan bidang keuangan negara.
Sebesar-besarnya kemakmuran rakyat	Pilihan fiskal menghasilkan manfaat publik yang luas, adil, terukur, dan berkelanjutan.	Kemiskinan; ketimpangan; pekerjaan; pendidikan; kesehatan; perlindungan sosial; kualitas layanan; distribusi antardaerah; nilai manfaat atas anggaran; keberlanjutan fiskal.	BPS; laporan kinerja pemerintah; laporan ekosistem fiskal; evaluasi program; data sektoral.

2.2. Pendekatan Ekosistem Fiskal

Pendekatan ekosistem fiskal mengoreksi penilaian yang terlalu berfokus pada aspek hukum formal. Laporan Indonesia 1998–2025 menilai bahwa reformasi fiskal telah memperkuat kerangka hukum, transparansi, dan institusi formal, tetapi hubungan kekuasaan serta praktik politik informal dapat mengurangi efektivitas pengawasan. Laporan sintesis Brasil, Indonesia, dan Afrika Selatan menggunakan konsep ekosistem fiskal untuk menganalisis jaringan aktor negara dan nonnegara, kekuasaan secara faktual, insentif, hubungan antarlembaga, serta kemampuan sistem mengubah informasi menjadi tindakan.

Pendekatan tersebut relevan dengan Pasal 23 ayat (1) karena pertanggungjawaban tidak berakhir ketika pemerintah menerbitkan laporan atau ketika auditor menemukan penyimpangan. Pertanggungjawaban membutuhkan rantai tindakan yang lebih panjang. Informasi harus memicu pemeriksaan, pemeriksaan harus memicu tekanan atau koreksi, dan koreksi harus menghasilkan tindak lanjut, pemulihan, sanksi, perubahan kebijakan, atau perubahan perilaku. Laporan sintesis mengidentifikasi kesenjangan antara transparansi dan penegakan sebagai salah satu kelemahan umum dalam sistem akuntabilitas fiskal.

3. Metode dan Sumber Data

Kertas kerja ini menggunakan metode deskriptif-analitis melalui triangulasi dokumen. Analisis longitudinal mencakup laporan negara OBS Indonesia edisi 2006, 2008, 2010, 2012, 2015, 2017, 2019, 2021, 2023, dan 2025. Analisis kelembagaan menggunakan A Review of Indonesia's Fiscal Ecosystem: 1998–2025 dan Strengthening Fiscal Ecosystems for Accountability and Equity: Synthesis from Case Studies of Brazil, Indonesia, and South Africa. Analisis normatif menggunakan UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013.

OBS memiliki keterbatasan metodologis yang memerlukan kehati-hatian dalam perbandingan. Skor transparansi memiliki seri panjang sejak 2006. Perubahan metodologi pada 2017 membatasi perbandingan langsung antara skor partisipasi publik edisi 2017 dan setelahnya dengan edisi sebelumnya. Revisi indikator pengawasan pada 2017 juga membatasi perbandingan langsung antaredisi. Kertas kerja ini tidak menyusun satu seri komposit yang memaksakan perbandingan antarmetodologi. Analisis menggunakan skor sesuai dengan periodenya dan memberikan catatan ketika perubahan metodologi membatasi komparabilitas.

OBS tidak mengukur dimensi kemakmuran rakyat secara langsung. Kertas kerja ini menggunakan informasi hasil fiskal dalam laporan ekosistem fiskal sebagai ilustrasi dan menyusun kerangka pengujian lanjutan. Penelitian lanjutan perlu menghubungkan seri APBN 2005–2025 dengan indikator kesejahteraan resmi secara lebih sistematis agar peneliti dapat menguji keterkaitan kebijakan melalui metode kuantitatif atau campuran.

4. Dua Dekade Keterbukaan dan Akuntabilitas Anggaran Indonesia

Tabel 2 merangkum perkembangan indikator utama OBS Indonesia. Skor transparansi menunjukkan perbaikan jangka panjang yang kuat. Skor partisipasi publik menunjukkan peningkatan pada beberapa edisi terakhir, tetapi nilainya tetap lebih rendah daripada skor transparansi. Skor pengawasan menunjukkan perubahan yang lebih besar antaredisi.

Tabel 2 – Perkembangan skor OBS 2006-2025

Edisi OBS	Transparansi/ OBI	Partisipasi publik	Pengawasan	Catatan metodologis
2006	41	—	—	OBS tahap awal; tujuh dokumen utama.
2008	54	—	—	Survei berfokus pada informasi publik dan lembaga akuntabilitas.
2010	51	—	Legislatif: sedang; BPK: sedang	Survei belum menyajikan skor pengawasan sebagai skor komposit yang sebanding.
2012	62	Metodologi lama	—	Survei mengukur partisipasi dengan metodologi yang tidak dapat dibandingkan secara langsung dengan seri 2017 dan setelahnya.
2015	59	35	Legislatif 82; Audit 75	Survei masih melaporkan pengawasan legislatif dan audit secara terpisah.
2017	64	22	85	OBS merevisi metodologi partisipasi dan pengawasan.
2019	70	20	82	Seri setelah revisi metodologi 2017.
2021	70	24	61	Seri setelah revisi metodologi 2017.
2023	70	26	59	Seri setelah revisi metodologi 2017.
2025	71	33	74	Edisi terbaru yang tersedia.

4.1. Dimensi "Terbuka": Dari Akses Minimum menuju Keterbukaan Substansial

OBS 2006 memberi Indonesia skor transparansi 41. Laporan tersebut menilai bahwa pemerintah menyediakan sebagian informasi anggaran dan masih memiliki ruang besar untuk memperluas akses publik. Skor meningkat menjadi 54 pada 2008, turun menjadi 51 pada 2010, kemudian meningkat menjadi 62 pada 2012. Periode tersebut bertepatan dengan penguatan kerangka keterbukaan informasi dan konsolidasi reformasi pengelolaan keuangan negara.

Skor transparansi kemudian bergerak dari 59 pada 2015 menjadi 64 pada 2017 dan 70 pada 2019. Skor tersebut bertahan pada angka 70 pada 2021 dan 2023, lalu meningkat menjadi 71 pada 2025. Secara aritmetis, Indonesia memperoleh kenaikan 30 poin selama periode 2006–2025. Perkembangan tersebut menunjukkan perubahan struktural dalam ketersediaan, ketepatan waktu, dan kelengkapan informasi anggaran.

OBS 2025 menetapkan ambang 61 sebagai tingkat informasi yang memadai untuk mendukung perdebatan publik yang terinformasi. Indonesia memperoleh skor 71, lebih tinggi daripada rata-rata Asia dan Pasifik sebesar 49 serta rata-rata global sebesar 45. Perbandingan regional pada edisi 2025 mencatat Filipina sebesar 76, Indonesia 71, Thailand 55, Kamboja 54, Vietnam 51, dan Malaysia 51. Data tersebut menunjukkan bahwa tantangan Indonesia tidak lagi hanya berkaitan dengan ketersediaan dokumen, tetapi juga dengan kedalaman informasi, kemudahan penggunaan, serta hubungan antara informasi, partisipasi, dan pengawasan.

4.2. Keterbukaan Tidak Sama dengan Partisipasi

OBS memisahkan partisipasi publik dari transparansi karena publikasi informasi tidak otomatis memberikan ruang kepada masyarakat untuk memengaruhi keputusan anggaran. Indonesia memperoleh skor partisipasi 35 pada 2015 berdasarkan metodologi saat itu. OBS 2017 mengubah pertanyaan partisipasi agar selaras dengan prinsip Global Initiative for Fiscal Transparency. Perubahan metodologi tersebut membuat skor 2017 tidak dapat dibandingkan secara langsung dengan skor sebelum 2017.

Seri yang lebih sebanding sejak 2017 menunjukkan bahwa skor partisipasi Indonesia bergerak dari 22 pada 2017 menjadi 20 pada 2019, 24 pada 2021, 26 pada 2023, dan 33 pada 2025. Perbaikan pada periode 2021–2025 terlihat jelas, tetapi jarak antara skor transparansi dan partisipasi tetap lebar. Kesenjangan tersebut menunjukkan bahwa keterbukaan dokumen belum sepenuhnya menghasilkan keterlibatan publik yang setara pada seluruh siklus anggaran.

Kerangka Pasal 23 ayat (1) memberikan dasar untuk membaca partisipasi sebagai penghubung antara "terbuka" dan "bertanggung jawab". Informasi tanpa mekanisme bagi publik untuk mengajukan bukti, mempertanyakan asumsi, memeriksa pelaksanaan, dan menindaklanjuti temuan hanya menghasilkan transparansi satu arah. Partisipasi yang bermakna membantu publik mengubah informasi menjadi akuntabilitas sosial dan masukan kebijakan.

5. Dimensi "Bertanggung Jawab": Dari Pelaporan menuju Konsekuensi

Pertanggungjawaban fiskal memiliki makna yang lebih luas daripada kepatuhan administratif. Undang-Undang Keuangan Negara menempatkan prinsip efisiensi, efektivitas, transparansi, dan tanggung jawab dalam satu kesatuan. OBS menilai pertanggungjawaban melalui peran legislatif dan lembaga audit. Pendekatan ekosistem fiskal menambahkan pertanyaan yang lebih substantif mengenai kemampuan pengawasan menghasilkan tindak lanjut dan perubahan nyata.

5.1. Dinamika Pengawasan OBS

OBS 2015 menilai pengawasan legislatif Indonesia sebesar 82 dan pengawasan lembaga audit sebesar 75. OBS 2017 memberikan skor pengawasan komposit sebesar 85 setelah melakukan revisi metodologi. Skor turun menjadi 82 pada 2019, kemudian menjadi 61 pada 2021 dan 59 pada 2023. OBS 2025 mencatat pemulihan skor pengawasan menjadi 74.

Analisis ini tidak mengaitkan perubahan skor tersebut dengan penilaian terhadap satu aktor politik tertentu. Data OBS lebih tepat berfungsi sebagai sinyal kelembagaan mengenai kekuatan mekanisme pengawasan pada titik waktu tertentu. Penurunan skor selama 2019–2023 menunjukkan bahwa kapasitas formal untuk menjalankan pengawasan dapat melemah ketika transparansi tetap berada pada skor 70. Pemulihan skor pada 2025 menunjukkan bahwa indikator pengawasan juga dapat membaik tanpa perubahan besar pada skor transparansi.

5.2. Temuan Ekosistem Fiskal: Kesenjangan antara Aturan dan Praktik

Laporan A Review of Indonesia's Fiscal Ecosystem: 1998–2025 menjelaskan bahwa reformasi telah

membangun arsitektur formal yang relatif kuat melalui DPR, BPK, KPK, Ombudsman, Komisi Informasi, Mahkamah Konstitusi, sistem akuntansi, dan modernisasi pengelolaan keuangan publik. Laporan yang sama menilai bahwa lemahnya tindak lanjut, fragmentasi pengawasan, hubungan kekuasaan, dan praktik informal dapat mengurangi efektivitas sistem serta otonomi lembaga akuntabilitas.

Temuan mengenai audit sangat penting untuk menafsirkan kata "bertanggung jawab". Laporan ekosistem fiskal mencatat bahwa berbagai lembaga belum melaksanakan banyak rekomendasi audit secara efektif pada beberapa periode. Laporan sintesis menegaskan bahwa transparansi dan audit sering berkembang lebih cepat daripada penegakan. Ketersediaan laporan, temuan, dan rekomendasi belum menjamin pertanggungjawaban apabila sistem tidak menghasilkan tindak lanjut, pemulihan sumber daya, sanksi, perbaikan kebijakan, atau perubahan perilaku.

Pendekatan tersebut mengalihkan fokus dari masukan reformasi menuju kinerja sistem. Pemerintah dapat memiliki aturan, aplikasi digital, laporan keuangan, dan audit yang semakin baik. Informasi tersebut belum memenuhi pertanggungjawaban konstitusional apabila sistem tidak menghasilkan koreksi atas penyimpangan, pemborosan, ketidakefisienan, atau program yang gagal mencapai hasil. Makna "bertanggung jawab" perlu mencakup sekurang-kurangnya empat mata rantai, yaitu pelaporan, pemeriksaan, tindak lanjut, dan konsekuensi.

Tabel 3 – Dinamika Pengawasan OBS

Mata rantai	Pertanyaan uji	Bukti yang diperlukan	Risiko apabila mata rantai terputus
Pelaporan	Apakah pemerintah menjelaskan pendapatan, belanja, pembiayaan, risiko, dan hasil secara tepat waktu?	LKPP, laporan pelaksanaan, laporan kinerja, dan delapan dokumen OBS.	Publik dan lembaga pengawasan tidak memiliki basis informasi yang memadai.
Pemeriksaan	Apakah DPR, BPK, pengawas internal, dan publik dapat menguji informasi serta pelaksanaan APBN?	Audit, rapat pengawasan, evaluasi, akses data, dan partisipasi.	Informasi tersedia, tetapi lembaga independen tidak mengujinya secara memadai.
Tindak lanjut	Apakah rekomendasi dan temuan menghasilkan tindakan korektif?	Status tindak lanjut BPK, koreksi anggaran, perbaikan program, dan tanggapan eksekutif.	Temuan berulang tanpa penyelesaian.
Konsekuensi	Apakah penyimpangan atau kegagalan menghasilkan pemulihan, sanksi, atau perubahan kebijakan?	Pemulihan kerugian, sanksi, perubahan desain, penghentian, atau perbaikan program.	Akuntabilitas menjadi simbolis dan tidak mengubah perilaku.

6. Dimensi "Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat": Menguji Hasil, Distribusi, dan Keberlanjutan

Dimensi ketiga merupakan bagian yang paling sulit sekaligus paling penting. OBS tidak dirancang untuk mengukur kemampuan APBN dalam meningkatkan kemakmuran rakyat. OBS menilai prasyarat tata kelola berupa keterbukaan, partisipasi, dan pengawasan. Penilaian konstitusional yang hanya menggunakan OBS akan mengabaikan tujuan eksplisit Pasal 23 ayat (1).

Laporan ekosistem fiskal memberikan beberapa petunjuk. Periode 2004–2014 mencatat penurunan tingkat kemiskinan sebesar 5,4 poin persentase dan penurunan tingkat pengangguran menjadi 5,7 persen, bersamaan dengan konsolidasi fiskal dan penguatan program sosial. Periode berikutnya mencatat tingkat kemiskinan di bawah 10 persen dan tingkat pengangguran rata-rata sekitar 5 persen, walaupun pandemi meningkatkan defisit dan utang secara tajam sebelum pemerintah kembali melakukan konsolidasi. Data tersebut menunjukkan hasil sosial dan makrofiskal yang penting, tetapi belum membuktikan hubungan sebab akibat antara setiap pilihan APBN dan kemakmuran rakyat.

Tabel 4 – Operasionalisasi frasa kemakmuran

Ranah kemakmuran	Contoh indikator	Pertanyaan konstitusional	Catatan keterkaitan
Kesejahteraan dasar	Kemiskinan, kemiskinan ekstrem, pengangguran, pendapatan riil, dan kerentanan.	Apakah APBN meningkatkan kemampuan rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan dasar dan keluar dari kerentanan?	Analisis perlu memisahkan pengaruh APBN dari siklus ekonomi dan faktor eksternal.
Layanan publik	Hasil pendidikan, kesehatan, gizi, perlindungan sosial, dan infrastruktur dasar.	Apakah kenaikan belanja meningkatkan kualitas dan akses layanan?	Analisis harus menghubungkan masukan anggaran dengan keluaran dan hasil.
Keadilan distributif	Koefisien Gini, manfaat belanja menurut desil pendapatan, gender, wilayah, disabilitas, serta desa dan kota.	Apakah manfaat dan beban fiskal tersebar secara adil?	Rata-rata nasional dapat menutupi kesenjangan antarkelompok dan antarwilayah.
Kualitas belanja	Efisiensi, efektivitas, ketepatan sasaran, kebocoran, dan biaya per unit hasil.	Apakah setiap rupiah menghasilkan nilai publik yang wajar?	Analisis membutuhkan evaluasi program dan data mikro.
Keberlanjutan	Defisit, utang, kewajiban kontinjensi, risiko fiskal, dan beban antargenerasi.	Apakah manfaat saat ini tidak menciptakan beban yang tidak proporsional bagi masa depan?	Analisis kemakmuran perlu menggunakan perspektif lintas waktu.

7. Uji Tiga Dimensi OBS 2006–2025

Bukti yang tersedia menghasilkan gambaran yang tidak seragam. Dimensi keterbukaan menunjukkan kemajuan jangka panjang yang paling konsisten. Dimensi pertanggungjawaban menunjukkan kemajuan institusional sekaligus perubahan skor pengawasan dan persoalan tindak lanjut. Dimensi kemakmuran menunjukkan sejumlah capaian sosial dan makrofiskal, tetapi analisis masih memerlukan pengujian yang lebih sistematis untuk menghubungkan hasil tersebut dengan pilihan APBN.

Pembacaan tersebut mendukung satu kesimpulan metodologis bahwa kualitas konstitusional APBN tidak layak direduksi menjadi satu indikator. Transparansi yang tinggi merupakan aset penting, tetapi Pasal 23 ayat (1) menuntut lebih dari keterbukaan. Bukti perlu menunjukkan kemampuan publik dan lembaga pengawasan menggunakan informasi, kemampuan temuan menghasilkan koreksi, serta kemampuan pilihan fiskal menghasilkan manfaat yang adil dan terukur.

Tabel 5 – Skor tiga dimensi dan penjelasan bukti

Periode analitis	Bukti keterbukaan	Bukti pertanggungjawaban	Bukti kemakmuran	Pembacaan utama
2006–2012	Skor OBI bergerak dari 41 (2006) menjadi 62 (2012) menunjukkan akses informasi meningkat.	Institusi akuntabilitas berkembang; OBS masih menemukan keterbatasan partisipasi dan pengawasan.	Laporan ekosistem fiskal mencatat penurunan kemiskinan dan perbaikan konsolidasi fiskal pada masa konsolidasi demokrasi.	Keterbukaan meningkat lebih cepat daripada pelembagaan partisipasi.
2015–2019	Skor OBI bergerak dari 59 (2015) menjadi 70 (2019) membuktikan kinerja transparansi meningkat.	Partisipasi memperoleh skor 35 pada 2015 dengan metodologi lama, kemudian 22 dan 20; pengawasan memperoleh skor legislatif 82 dan audit 75 pada 2015, lalu skor komposit 85 dan 82.	Belanja sosial dan infrastruktur berkembang; kemiskinan melanjutkan penurunan, tetapi tantangan distribusi dan kualitas layanan tetap ada.	Kapasitas teknis dan keterbukaan menguat, sedangkan partisipasi tetap rendah.
2021–2025	Skor OBI 70 (2021 dan 2023) dan akhirnya meningkat menjadi 71 (2025) menunjukkan transparansi relatif stabil pada tingkat yang cukup tinggi.	Partisipasi bergerak meningkat dari 24 (2021) menjadi 33 (2025); pengawasan meningkat signifikan dari 61 (2021) menjadi 74 (2025).	Pandemi meningkatkan defisit dan utang; pemerintah kemudian melakukan konsolidasi; laporan ekosistem fiskal mencatat tingkat kemiskinan di bawah 10 persen.	Perbaikan transparansi tidak otomatis mencegah pelemahan pengawasan; OBS 2025 menunjukkan pemulihan sebagian indikator.

8. Kerangka Uji Konstitusionalitas Fiskal yang Diusulkan

Kertas kerja ini mengusulkan kerangka uji tiga dimensi tanpa skor komposit. Penggunaan skor tunggal berisiko menutupi kelemahan serius pada satu dimensi ketika nilai tinggi pada dimensi lain mendominasi hasil penilaian. Pendekatan dasbor mempertahankan karakter kumulatif amanat konstitusi dan memungkinkan pembuat kebijakan, DPR, BPK, peneliti, serta masyarakat sipil mengidentifikasi sumber masalah secara lebih jelas.

8.1. Uji Pertama: Apakah APBN Dikelola secara Terbuka?

- Pemerintah memublikasikan seluruh dokumen utama APBN secara tepat waktu melalui media daring.
- Dokumen memuat informasi yang memadai tentang asumsi, pendapatan, belanja, pembiayaan, utang, risiko fiskal, kinerja, dan distribusi manfaat.
- Pemerintah menyediakan informasi dalam format yang dapat digunakan publik, termasuk data terbuka dan penjelasan yang mudah dipahami.
- Eksekutif, DPR, dan BPK menyediakan ruang partisipasi yang memungkinkan masyarakat memengaruhi agenda, perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi.

8.2. Uji Kedua: Apakah APBN Dikelola secara Bertanggung Jawab?

- DPR memperoleh waktu, informasi, kapasitas analitis, dan kemandirian yang memadai untuk memeriksa rancangan serta pelaksanaan APBN.
- BPK melakukan audit keuangan dan audit kinerja secara independen dengan cakupan yang memungkinkan penilaian terhadap hasil program.
- Pemerintah menjelaskan perbedaan antara rencana, realisasi, keluaran, dan hasil secara terbuka.
- Temuan audit, evaluasi, dan masukan publik menghasilkan tindak lanjut yang terukur, termasuk pemulihan,

koreksi program, sanksi, atau perubahan kebijakan sesuai kebutuhan.
- Perubahan besar pada APBN tetap menjaga mekanisme pengawasan dan keseimbangan kekuasaan, dasar hukum, serta transparansi yang memadai.

8.3. Uji Ketiga: Apakah APBN Diarahkan untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat?

- Pemerintah menetapkan hasil kesejahteraan yang terukur dan menghubungkannya dengan alokasi program.
- Evaluasi mengukur manfaat menurut kelompok pendapatan, wilayah, gender, usia, disabilitas, dan kelompok rentan lain yang relevan.
- Analisis menguji nilai manfaat atas anggaran dan membandingkan biaya program dengan hasil yang dicapai.
- Pemerintah mengungkapkan dan mengelola risiko fiskal agar manfaat saat ini tidak menciptakan beban yang tidak proporsional pada masa depan.
- DPR dan BPK menilai kepatuhan, realisasi, keberhasilan program mencapai tujuan pembangunan, serta kualitas layanan.

9. Implikasi Kebijakan dan Agenda Reformasi

Temuan OBS dan laporan ekosistem fiskal mengarah pada agenda yang lebih spesifik daripada sekadar menambah publikasi dokumen. Fokus reformasi perlu bergeser dari transparansi yang berhenti pada publikasi menuju transparansi yang menghasilkan akuntabilitas. Pemerintah dapat mempertahankan kualitas keterbukaan sekaligus meningkatkan kualitas partisipasi, keterhubungan laporan keuangan dengan laporan kinerja, serta kemampuan publik menelusuri hubungan antara alokasi, realisasi, keluaran, dan hasil.

Penguatan pertanggungjawaban perlu menempatkan tindak lanjut sebagai ukuran utama. DPR dan BPK memerlukan mekanisme pelacakan yang lebih kuat terhadap rekomendasi, koreksi, dan hasil tindak lanjut. Laporan sintesis ekosistem fiskal menyarankan reformasi yang menilai kemampuan sistem akuntabilitas menghasilkan konsekuensi, bukan sekadar transparansi. Pemerintah dan lembaga pengawasan dapat menerjemahkan prinsip tersebut ke dalam indikator nasional berupa tingkat penyelesaian rekomendasi, kecepatan tindak lanjut, nilai pemulihan, perubahan desain program, dan pengulangan temuan.

Pengujian kemakmuran rakyat memerlukan integrasi data fiskal dan data hasil. APBN selama ini memuat indikator makroekonomi dan target program, tetapi evaluasi konstitusional membutuhkan rantai bukti yang menghubungkan anggaran dengan hasil kesejahteraan. Pemerintah, DPR, BPK, Bappenas, BPS, perguruan tinggi, dan masyarakat sipil dapat mengembangkan dasbor kinerja fiskal dan hasil kesejahteraan yang menampilkan hubungan antara belanja, distribusi manfaat, kualitas layanan, serta perubahan indikator sosial secara konsisten antartahun.

Reformasi kelembagaan perlu menjaga keseimbangan antara kapasitas eksekutif dan kapasitas pengawasan. Laporan ekosistem fiskal menunjukkan risiko modernisasi pengelolaan keuangan publik yang terlalu berpusat pada eksekutif karena pendekatan tersebut dapat menghasilkan sistem teknis yang kuat tetapi tidak seimbang apabila DPR, BPK, media, akademisi, dan masyarakat sipil tidak memperoleh kapasitas serta ruang yang setara. Penguatan sistem perlu berjalan secara parallel dan memperkuat hubungan antarlembaga.

Agenda penelitian berikutnya perlu menguji APBN 2005–2025 secara empiris melalui tiga dimensi. Penelitian dapat membangun panel tahunan yang menggabungkan skor OBS, kualitas dokumen, data tindak lanjut audit, kredibilitas belanja, kemiskinan, ketimpangan, pengangguran, hasil pendidikan, hasil kesehatan, perlindungan sosial, serta indikator distribusi fiskal pusat dan daerah. Analisis kuantitatif perlu dilengkapi dengan studi kasus program agar penelitian tidak menghasilkan kesimpulan sebab akibat yang terlalu sederhana.

10. Kesimpulan

Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 menyediakan standar konstitusional yang lebih kaya daripada ukuran disiplin fiskal atau kepatuhan akuntansi. APBN harus dikelola secara terbuka dan bertanggung jawab serta diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketiga unsur tersebut saling berkaitan dan tidak dapat saling menggantikan.

Seri OBS 2006–2025 menunjukkan kemajuan jangka panjang yang kuat pada keterbukaan anggaran Indonesia. Skor transparansi meningkat dari 41 menjadi 71. Perkembangan partisipasi dan pengawasan menunjukkan pola yang lebih tidak stabil. Skor partisipasi dalam seri sejak 2017 meningkat dari 22 menjadi 33. Skor pengawasan bergerak dari 85 menjadi 82, 61, 59, kemudian 74. Pola tersebut menunjukkan bahwa transparansi dapat bertahan tinggi ketika pengawasan melemah. Keterbukaan tidak cukup digunakan sebagai satu-satunya proksi untuk menilai pertanggungjawaban.

Laporan ekosistem fiskal memberikan penjelasan kelembagaan atas kesenjangan tersebut. Indonesia memiliki kerangka hukum dan institusi formal yang semakin matang, tetapi hubungan kekuasaan, kemandirian pengawasan, ruang partisipasi, kualitas tindak lanjut, dan kemampuan sistem menghasilkan konsekuensi menentukan efektivitasnya. Penilaian pertanggungjawaban fiskal perlu menelusuri kemampuan sistem mengubah informasi menjadi pemeriksaan, pemeriksaan menjadi koreksi, dan koreksi menjadi hasil.

Dimensi kemakmuran rakyat tetap memerlukan pengujian empiris yang lebih luas. Penurunan kemiskinan, perbaikan pekerjaan, perluasan layanan, dan stabilitas fiskal dapat menjadi bagian dari bukti. Penilaian juga perlu memperhitungkan distribusi manfaat, kualitas layanan, nilai manfaat atas anggaran, dan keberlanjutan antargenerasi. Kerangka uji tiga dimensi yang diusulkan dalam kertas kerja ini menyediakan dasar untuk menilai APBN secara lebih konsisten dengan mandat konstitusi tanpa mereduksi keseluruhan kualitas fiskal menjadi satu skor tunggal.

Rujukan Utama

International Budget Partnership. (2006). Open Budget Index 2006: Indonesia.

International Budget Partnership. (2008). Open Budget Index 2008: Indonesia.

International Budget Partnership. (2010). Open Budget Survey 2010: Indonesia.

International Budget Partnership. (2012). Open Budget Survey 2012: Indonesia.

International Budget Partnership. (2015). Open Budget Survey 2015: Indonesia.

International Budget Partnership. (2017). Open Budget Survey 2017: Indonesia.

International Budget Partnership. (2019). Open Budget Survey 2019: Indonesia.

International Budget Partnership. (2021). Open Budget Survey 2021: Indonesia.

International Budget Partnership. (2023). Open Budget Survey 2023: Indonesia.

International Budget Partnership. (2025). Open Budget Survey 2025: Indonesia.

Krafchik, W., & de Renzio, P. (2026). Strengthening fiscal ecosystems for accountability and equity: Synthesis from case studies of Brazil, Indonesia, and South Africa. International Budget Partnership.

Setiawan, D., & Farhan, Y. (2026). A review of Indonesia's fiscal ecosystem: 1998–2025. International Budget Partnership Indonesia.

Republik Indonesia. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 23.

Republik Indonesia. (2003). Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2014). Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013.

The Reform Initiatives

Jl. Tebet Dalam II A No. 17, RT. 9/RW. 1, Tebet Barat, Tebet District, South Jakarta, DKI Jakarta 12810

Website: **www.tri.or.id** | Email: **reform@tri.or.id** | Phone: **(+62) 811-1182-9939**