



Utang Negara dan Defisit APBN Tinjauan Hukum Keuangan Negara

Juniarto Prakoso

Universitas Gadjah Mada, Indonesia

juniartoprakoso@mail.ugm.ac.id

Abstract: Since the reform era, the Indonesian government has actively utilized foreign debt to boost the economy and boost public prosperity. Initially, foreign debt helped Indonesia cover its budget deficit and accelerate its growth. However, because the amount of borrowing was larger than the debt repayments, the budget began to swell. The increase in Indonesia's national debt and the state budget deficit in 2026 has reached alarming levels. As of March 31, 2026, the government had taken on new debt amounting to Rp 258.7 trillion. Government debt is approaching Rp 10,000 trillion. By the end of March 2026, total government debt was recorded at Rp 9,920.42 trillion. This study aims to analyze the increase in national debt and the state budget deficit by reviewing state financial law against the principles of prudence and intergenerational justice. The normative legal research method uses a statutory and conceptual approach. The study results reveal a serious normative gap in Indonesian fiscal law, characterized by the absence of effective law enforcement mechanisms and strict legal sanctions against established fiscal limits. The government tends not to reduce debt but annually increases debt that is deemed still below the stipulated limit. Debt policies that are not based on the principle of prudence result in accumulating maturities that create intergenerational injustice, are implicitly contrary to the constitution, and the government's response in the form of tax intensification exacerbates structural poverty and puts pressure on the community.

Keywords: State Debt; State Budget Deficit; State Financial Law; Prudential Principle; Intergenerational Justice.

Abstrak: Sejak era reformasi, pemerintah Indonesia sudah aktif memanfaatkan utang luar negeri dalam mendorong peningkatan perekonomian serta kemakmuran rakyat. Awalnya, utang asing membantu Indonesia menutupi defisit anggaran dan mempercepat pertumbuhannya. Namun, karena jumlah pinjaman yang besar daripada cicilan utang, maka anggaran mulai membengkak. Peningkatan utang negara dan defisit APBN Indonesia pada 2026 telah mencapai angka yang mengkhawatirkan. Pada 31 Maret 2026 bahwa pemerintah sudah menarik utang baru sebesar Rp 258,7 triliun. Utang pemerintah mendekati Rp 10.000 triliun. Hingga akhir Maret 2026, total utang pemerintah tercatat mencapai Rp 9.920,42 triliun. Penelitian ini bertujuan menganalisis peningkatan utang negara dan defisit APBN dengan tinjauan hukum keuangan negara terhadap prinsip kehati-hatian dan keadilan antargenerasi. Metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian terdapat normative gap serius dalam hukum fiskal Indonesia berupa ketiadaan mekanisme penegakan hukum yang efektif dan sanksi hukum yang tegas terhadap batas fiskal yang ditetapkan, Pemerintah cenderung tidak mengurangi utang tetapi setiap tahun menambah utang yang dinilai masih belum mencapai dari ketentuan. Kebijakan utang yang tidak dengan prinsip kehati-hatian menghasilkan beban jatuh tempo menumpuk yang menciptakan ketidakadilan antargenerasi, secara implisit bertentangan dengan konstitusi, dan respons pemerintah berupa intensifikasi perpajakan memperburuk kemiskinan struktural dan membuat masyarakat tertekan.

Kata Kunci: Utang Negara; Defisit APBN; Hukum Keuangan Negara; Prinsip Kehati-hatian; Keadilan Antargenerasi.

Pendahuluan

Strategi nasional dalam pembangunan Indonesia telah mengintegrasikan utang luar negeri. Sejak era reformasi ekonomi pada akhir tahun 1990-an, pemerintah Indonesia sudah aktif memanfaatkan utang luar negeri dalam mendorong peningkatan perekonomian serta kemakmuran setiap individu. Meskipun utang luar negeri menawarkan manfaat jangka pendek, suatu negara harus mempertimbangkan dampak utang tersebut terhadap perekonomian nasionalnya dalam jangka panjang. Pada awalnya, utang asing membantu Indonesia menutupi defisit anggaran dan mempercepat pertumbuhannya. Namun, jumlah pinjaman baru yang lebih besar daripada cicilan utang menyebabkan anggaran mulai membengkak. Hal ini mengakibatkan aliran modal negatif dari negara maju ke negara berkembang. Penurunan investasi dan anggaran pemerintah terbebani oleh pembayaran utang luar negeri yang tinggi. *Debt overhang* terjadi ketika pembayaran utang yang tinggi menurunkan investasi dan *inflow* modal yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi (Darmawan, I. 2022).

Utang sebagai alat yang sangat lazim dipakai untuk memenuhi kebutuhan anggaran pemerintah di berbagai negara di dunia, agar dapat menjalankan aktivitas pemerintahan. Sehingga, setiap negara memerlukan dana atau anggaran yang besar, agar dapat memajukan kesejahteraan sosial, ekonomi, politik, dan budaya di dalam negara mereka, baik itu negara yang sudah maju maupun yang sedang berkembang (Mahrani, D., & Sari, M. M. (2019). Utang luar negeri telah menjadi masalah besar yang mempengaruhi stabilitas dan pertumbuhan ekonomi. Perekonomian suatu negara tidak hanya dipengaruhi oleh faktor domestik, tetapi juga oleh kondisi ekonomi dan geopolitik dunia yang terus berubah. Pemerintah Indonesia, telah menetapkan akselerasi pertumbuhan ekonomi yang *inklusif* dan berkelanjutan sebagai bagian dari visi Indonesia Emas 2045.

Utang pemerintah pada dasarnya dikarenakan tiga komponen utama yakni kesenjangan anggaran (*budget gap*), investasi dan tabungan (*investment saving gap*), dan transaksi berjalan (*current account gap*) (Adella et al., 2024). Kesenjangan anggaran dialami saat penghasilan pemerintah lebih rendah dari pengeluarannya. Peningkatan utang itu terjadi karena pemerintah berusaha mengejar kesenjangan

dan ketertinggalan di bidang ekonomi serta infrastruktur. Upaya pemerintah dalam mengejar ketertinggalan itu menghasilkan konsekuensi berupa meningkatnya kebutuhan pembiayaan, mengingat sumber dana pemerintah masih terbatas, sehingga harus dibiayai melalui utang. Kenaikan utang pemerintah juga bisa disebabkan oleh fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.

Kondisi utang luar negeri Indonesia saat ini telah mencapai jumlah yang sangat besar dan memprihatinkan. Peningkatan ekonomi yang diantisipasi selalu diiringi dengan peningkatan utang internasional. Fenomena ini menarik perhatian karena kompleksitas dan konsekuensi yang berkaitan pada peningkatan utang struktural dan sosial-ekonomi. Seringkali negara menghadapi keadaan yang mana pendapatan tidak memadai dalam seluruh belanja pemerintah yang diperlukan untuk menggerakkan pembangunan. Kondisi ini menyebabkan defisit, atau perbedaan antara pendapatan dan pengeluaran negara. Sehingga, hal ini menjadi perhatian penting bagi warga negara Indonesia. Sebagian warga negara merasa tidak nyaman dengan utang nasional yang dikabarkan terus meningkat dan memberikan sorotan tersendiri terhadap kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh pemerintah (Turmudi, I. 2019).

Pada tahun 2026, Pemerintah Indonesia menghadapi jumlah utang jatuh tempo yang sangat besar. Terdata jumlah yang perlu dibayarkan mencapai Rp 833,96 triliun, tertinggi dalam siklus pembayaran utang untuk periode 2025-2036. Menurut laporan *Strategic and Economic Action Institution (ISEAI)*, fenomena ini sebagai "tembok utang" atau (*debt wall*), yang merupakan situasi ketika beban jatuh yang harus dibayar jatuh tempo menumpuk dalam satu periode tertentu. Nilai jatuh tempo 2026 bahkan lebih besar dibandingkan jatuh tempo 2025 yang mencapai Rp 800,33 triliun, dan menjadi puncak dalam siklus pembayaran utang (DetikFinance, 2026).

Pada 31 Maret 2026, Kementerian Keuangan (Kemenkeu) melaporkan bahwa pemerintah sudah menarik utang baru sebesar Rp 258,7 triliun. Utang pemerintah di triwulan I mencapai 31,1 persen dari total target penarikan Rp 832,2 triliun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun ini. Penarikan utang digunakan untuk pembiayaan program pemerintah dan menutup

defisit APBN. APBN telah mengalami defisit Rp 240,1 triliun atau 0,93 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB), dengan keseimbangan primer negatif Rp 95,8 triliun. Adapun defisit anggaran tahun ini ditargetkan mencapai Rp 689,1 triliun atau naik dari tahun lalu yang ditargetkan Rp 616 triliun. Utang pemerintah dominan dari Surat Berharga Negara (SBN) yang mencapai 87,02 persen dari total utang. Dari total pinjaman pemerintah saat ini, porsi utang dari SBN sebesar Rp 8.387,23 triliun. Sisanya adalah utang yang berasal dari pinjaman, yakni Rp 1.250,67 triliun (Tempo, 2026).

Utang negara semakin mendekati angka Rp 10.000 triliun. Sampai akhir Maret 2026, jumlah utang pemerintah tercatat mencapai Rp 9.920,42 triliun atau meningkat Rp 282,52 triliun. Menurut data dari Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR) Kementerian Keuangan, rasio utang pemerintah terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) juga meningkat menjadi 40,75%. Walaupun naik, pemerintah menjamin bahwa rasio utang tersebut tetap di bawah ambang batas aman yang ditetapkan dalam UU Keuangan Negara yaitu 60% terhadap PDB. Utang pemerintah didominasi dari instrumen surat berharga negara (SBN). Nilainya mencapai Rp 8.652,89 triliun atau setara 87,22% dari keseluruhan utang. Sementara itu, total pinjaman tercatat mencapai Rp 1.267,52 triliun atau 12,78% dari keseluruhan utang pemerintah. Menteri Keuangan Purbaya Yudhi Sadewa sebelumnya menyatakan bahwa peningkatan rasio utang yang mencapai sekitar 40% terhadap PDB disebabkan oleh dampak perlambatan ekonomi yang berlangsung sepanjang 2025, penambahan utang menjadi langkah yang diambil pemerintah untuk menjaga stabilitas ekonomi nasional agar tidak terjerumus ke dalam krisis yang lebih parah (Detik bali, 2026).

Pada angka yang mencengangkan tersebut, timbul pertanyaan, apakah peningkatan utang negara ini sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang mengatur pengelolaan keuangan negara, sebagaimana ditetapkan dalam konstitusi Indonesia pada Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945, yang menekankan bahwa APBN sebagai refleksi pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun melalui undang-undang yang dijalankan secara transparan dan bertanggung jawab demi kemakmuran masyarakat yang sebesar-besarnya. Sementara itu, dalam UU No. 17

Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menekankan batas defisit anggaran maksimum 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB) serta batas utang negara mencapai 60% dari PDB.

Utang pemerintah berperan penting dalam mendanai defisit APBN, terutama saat negara menghadapi defisit anggaran yang disebabkan oleh kebutuhan belanja program pemerintah. Namun, ketergantungan pada utang terutama dengan adanya utang jatuh tempo memunculkan kekhawatiran mengenai keberlanjutan fiskal. Penelitian ini bertujuan menganalisis kebijakan utang tersebut melalui analisis hukum keuangan negara, khususnya pada dua aspek utama yaitu prinsip kehati-hatian (*fiscal prudential principle*) dalam pengelolaannya dan keadilan antargenerasi (*intergenerational equity*) dalam menanggung beban bayarnya. Pada rumusan masalah bahwa (1) Bagaimana pengaturan hukum pengelolaan utang negara dan defisit APBN dalam sistem hukum keuangan negara Indonesia? (2) Bagaimana implikasi hukum peningkatan utang negara terhadap prinsip kehati-hatian dan keadilan antargenerasi?.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai data utamanya. Metode ini dipilih karena objek kajiannya adalah norma hukum, prinsip hukum, dan doktrin hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan literatur akademik. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini mencakup tiga metode: (1) *Statute Approach*, dilakukan dengan menelaah seluruh regulasi yang relevan dengan keuangan negara, (2) *Conceptual Approach*, dilakukan dengan mengkaji konsep dan doktrin hukum.

Hasil dan Pembahasan

Pengelolaan utang negara dan defisit APBN diatur melalui hierarki peraturan perundang-undangan yang berlapis, mulai dari tingkat konstitusional hingga peraturan teknis setingkat Peraturan Menteri. Kerangka normatif ini mencerminkan prinsip negara hukum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang mensyaratkan bahwa setiap tindakan pemerintah

termasuk dalam hal pengelolaan utang harus memiliki dasar hukum yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.

Konstitusional pengaturan keuangan negara, termasuk pengelolaan utang negara dan defisit APBN, bersumber dari Bab VIII UUD NRI Tahun 1945 tentang Hal Keuangan. Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 secara tegas mengamanatkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai manifestasi dari pengelolaan keuangan negara ditentukan setiap tahun melalui undang-undang dan dilaksanakan secara transparan serta bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Ketentuan konstitusional tersebut mengandung beberapa prinsip fundamental yang menjadi landasan pengaturan utang negara dan defisit APBN. Pertama, prinsip legalitas anggaran, di mana APBN termasuk besaran defisit dan pembiayaannya melalui utang harus ditetapkan dengan undang-undang yang memerlukan persetujuan DPR. Kedua, prinsip transparansi, yakni pengelolaan APBN termasuk utang negara harus dilaksanakan secara terbuka dan dapat diakses oleh publik. Ketiga, prinsip akuntabilitas, yaitu setiap kebijakan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui mekanisme konstitusional yang ada.

Pada Pasal 23C UUD NRI Tahun 1945 mendelegasikan pengaturan keuangan negara lebih lanjut kepada undang-undang, sehingga membuka ruang bagi pembentukan paket undang-undang keuangan negara yang menjadi tulang punggung sistem hukum keuangan negara Indonesia. Meskipun konstitusi tidak secara eksplisit menyebut istilah 'utang negara', namun kewenangan negara untuk melakukan pinjaman guna membiayai defisit APBN merupakan konsekuensi logis dan implisit dari kewenangan mengelola keuangan negara demi kemakmuran rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang fungsi pengawasan yang sangat penting dalam sistem hukum pengelolaan utang negara. Berdasarkan Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945 jo. UU Keuangan Negara, DPR berwenang menyetujui atau menolak APBN yang di dalamnya termuat besaran defisit dan batas maksimal pembiayaan utang. Kewenangan DPR ini merupakan manifestasi dari prinsip parliamentary control atas keuangan negara yang menjadi pilar utama sistem

hukum keuangan publik demokratis. Sedangkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai institusi negara yang mandiri sesuai dengan Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945 jo. UU Nomor 15 Tahun 2004, mempunyai otoritas untuk menilai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, termasuk pengelolaan utang publik.

UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara merupakan landasan hukum utama (*lex generalis*) bagi pengaturan keuangan negara secara menyeluruh, termasuk pengaturan defisit APBN dan utang negara. Undang-undang ini meletakkan prinsip-prinsip dasar pengelolaan keuangan negara yang bersifat komprehensif dan terintegrasi. Ketentuan paling fundamental terkait defisit dan utang negara termuat dalam Pasal 12 ayat (3) UU Keuangan Negara yang secara tegas membatasi besaran defisit APBN. Pasal tersebut mengatur bahwa defisit anggaran dibatasi maksimal 3% (tiga persen) dari Produk Domestik Bruto (PDB), dan jumlah pinjaman kumulatif dibatasi maksimal 60% (enam puluh persen) dari PDB. Pasal 38 yang secara tegas melarang Bank Indonesia memberikan kredit kepada pemerintah secara langsung. Larangan ini merupakan bentuk pencegahan terhadap praktik monetisasi utang (*debt monetization*) yang berpotensi menimbulkan inflasi dan tidak sehat secara ekonomi makro. Ketentuan ini memperkuat independensi bank sentral sekaligus mendisiplinkan kebijakan fiskal pemerintah.

UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara bahwa mengatur pelaksanaan anggaran negara secara lebih teknis dan operasional, termasuk mekanisme pembiayaan defisit APBN melalui instrumen utang. Pasal 38 UU Perbendaharaan Negara memberikan kewenangan kepada Menteri Keuangan untuk melakukan pinjaman dan/atau menerbitkan surat berharga negara, yang merupakan dasar hukum bagi tindakan konkret pengelolaan utang oleh pemerintah. Pasal 39 mengatur kewenangan pemerintah untuk melakukan pinjaman jangka pendek guna memenuhi kebutuhan kas negara. Ketentuan ini penting karena memberikan *fleksibilitas* bagi pemerintah dalam mengelola likuiditas kas negara (*cash management*) tanpa harus selalu bergantung pada penerbitan surat utang jangka panjang. Adapun Pasal 40 mengatur mekanisme penerusan pinjaman (*subsidiary*

loan/two-step loan) kepada pemerintah daerah dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yang merupakan salah satu modalitas pemanfaatan pinjaman luar negeri untuk pembangunan.

UU No. 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara bahwa mengatur secara khusus instrumen utang berupa Surat Utang Negara (SUN) sebagai salah satu modalitas utama pendanaan defisit APBN. UU ini memberikan kerangka hukum yang komprehensif bagi penerbitan, penatausahaan, dan pertanggungjawaban SUN. Pasal 1 mendefinisikan Surat Utang Negara adalah surat berharga yang berupa pengakuan utang dalam rupiah atau valuta asing, yang pembayaran bunga dan pokoknya dijamin oleh Negara Republik Indonesia, sesuai dengan periode yang ditentukan. Penerbitan SUN mencakup dua kategori utama yakni, pertama, Surat Perbendaharaan Negara (SPN) yang memiliki jangka waktu maksimum dua belas bulan tanpa kupon, kedua Obligasi Negara yang berdurasi lebih dari dua belas bulan dengan pembayaran bunga (kupon) secara periodik atau dengan pembayaran bunga secara penuh saat jatuh tempo. Ketentuan krusial yang diatur adalah persyaratan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebelum pemerintah dapat menerbitkan SUN. Pasal 8 mengatur bahwa penerbitan SUN harus dicantumkan batas maksimal nominalnya dalam APBN atau APBN Perubahan yang telah mendapat persetujuan DPR. Ketentuan ini mewujudkan prinsip demokrasi fiskal (*fiscal democracy*), di mana keputusan untuk berutang atas nama negara harus mendapat legitimasi dari lembaga perwakilan rakyat.

Pengaturan teknis pengelolaan utang negara dan defisit APBN dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Beberapa peraturan pelaksana yang signifikan antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah, yang mengatur secara rinci prosedur dan persyaratan hukum dalam pengadaan pinjaman luar negeri sebagai salah satu sumber pembiayaan defisit APBN. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang Strategi Pengelolaan Utang Jangka Menengah yang diterbitkan secara periodik memberikan arah kebijakan pengelolaan portofolio utang negara selama tiga hingga lima tahun ke depan. PMK tersebut memuat target-target strategis seperti komposisi SBN

domestik dan valuta asing, rasio utang terhadap PDB, biaya utang yang efisien, serta profil jatuh tempo (*maturity profile*) utang yang dikelola secara prudent. Keberadaan PMK ini mencerminkan praktik *best practice* pengelolaan utang yang lazim diterapkan oleh negara-negara dengan pengelolaan fiskal yang baik.

Relevansi pengaturan hukum ini semakin krusial mengingat besarnya dampak pengelolaan utang terhadap kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*) dan kesejahteraan rakyat. Pengaturan yang lemah atau tidak memadai berpotensi menimbulkan krisis keuangan negara, sebagaimana yang pernah dialami Indonesia pada krisis moneter tahun 1997–1998. Oleh karena itu, pemahaman yang komprehensif terhadap kerangka hukum pengelolaan utang negara dan defisit APBN menjadi sangat penting.

Pengaturan hukum pengelolaan utang negara dalam sistem hukum keuangan negara Indonesia dibangun di atas sejumlah prinsip hukum fundamental yang berfungsi sebagai landasan normatif sekaligus kriteria penilaian keabsahan tindakan pemerintah dalam mengelola utang. Prinsip legalitas (*legaliteitsbeginsel*) mengharuskan setiap tindakan pemerintah dalam pengelolaan utang negara memiliki dasar hukum yang jelas. Tidak ada utang negara yang dapat diterbitkan atau diadakan tanpa otorisasi yang sah dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip ini tercermin dari persyaratan persetujuan DPR atas besaran pembiayaan utang dalam APBN sebagaimana diamanatkan oleh UU Keuangan Negara. Prinsip transparansi (*openbaarheid*) mewajibkan pemerintah untuk mempublikasikan informasi yang memadai mengenai pengelolaan utang negara, termasuk besaran utang, komposisi, biaya, dan profil risiko. pengelolaan keuangan negara dilaksanakan secara terbuka. Dalam implementasinya, Kementerian Keuangan melalui DJPPR secara rutin mempublikasikan statistik dan laporan pengelolaan utang negara yang dapat diakses oleh masyarakat. Prinsip akuntabilitas mengharuskan pemerintah untuk mempertanggungjawabkan setiap kebijakan dan pelaksanaan pengelolaan utang negara. Mekanisme akuntabilitas ini diwujudkan melalui kewajiban penyampaian Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang memuat informasi utang negara kepada DPR setelah diaudit oleh BPK. Prinsip

kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*) menjadi prinsip integratif yang menghubungkan seluruh aspek pengelolaan utang negara.

Implikasi Hukum Peningkatan Utang Negara Terhadap Prinsip Kehatian dan Keadilan Antargenerasi.

Pengelolaan utang negara merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal yang tidak terpisahkan dari sistem hukum keuangan negara. Utang negara lahir sebagai konsekuensi yuridis dari adanya defisit APBN, yakni kondisi di mana pengeluaran negara melebihi pendapatannya. Kondisi defisit tersebut memerlukan pembiayaan yang sah secara hukum, diakui dalam kerangka hukum positif Indonesia. Keuangan negara sebagai cabang hukum publik yang mengatur seluruh aspek pengelolaan keuangan negara, mulai dari perencanaan anggaran, pelaksanaan, pertanggungjawaban, hingga pengawasan. Menurut W. Riawan Tjandra, hukum keuangan negara adalah keseluruhan peraturan perundang-undangan yang mengatur hak dan kewajiban negara di bidang keuangan, berikut sanksi-sanksi atas pelanggaran kewajiban tersebut (Tjandra, W. R. (2014). Pengelolaan keuangan negara berkaitan dengan cara pemerintah memperoleh dana (*how to get*) dan mengalokasikan dana tersebut (*how to allocate*). Struktur APBN menunjukkan metode pengumpulan dana di sisi pendapatan dan pembiayaan, serta cara penyaluran dana di sisi belanja (Halim, A. Ed. 2016).

Pemerintah dan pengamat ekonomi terus berdebat tentang Utang Luar Negeri (ULN). Pengamat ekonomi berpendapat bahwa kondisi ULN pemerintah sudah terpengaruh jika dilihat dari rasio utang terhadap PDB, kondisi *Debt Service Ratio* (DSR), penggunaan utang, dan defisit keseimbangan primer. Sebaliknya, pemerintah berpendapat bahwa kondisi ULN masih aman jika dilihat dari rasio utang terhadap PDB, dan jangka waktu utang (Irawan, T. T. (2020). Namun dalam Teori Laffer Curve mengatakan bahwa utang harus di tingkat yang wajar dalam hal utang di luar negeri. Selama batas tertentu, penambahan utang dapat berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi, namun saat utang lebih dari batas tersebut, kemudian berpengaruh negatif pada pertumbuhan ekonomi (Aini, W. 2023).

Konstitusi meletakkan tanggung jawab yang sangat besar kepada negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Namun ketiadaan mekanisme penegakan

(*enforcement mechanism*) yang efektif terhadap batas-batas fiskal yang telah ditetapkan undang-undang. Ketiadaan sanksi hukum yang tegas dan mekanisme koreksi otomatis apabila batas tersebut dilanggar. Dalam praktik, pemerintah dapat dengan mudah menyiasati batas-batas tersebut melalui klausul pengecualian atau realokasi dalam undang-undang, tanpa konsekuensi hukum yang berarti. Sehingga kebijakan utang yang tidak terkendali yang langsung mengancam kemampuan negara memenuhi tanggung jawab konstitusional ini. Dinamika utang negara yang meningkat pada tahun 2026 memperlihatkan sifat *self-reinforcing* yang mengkhawatirkan. Mekanismenya bahwa pemerintah mengambil utang baru untuk membayar utang lama, bunga utang yang harus dibayar terus memperbesar tekanan fiskal untuk menutup defisit, pemerintah terus meningkatkan pajak, kenaikan pajak mengurangi daya beli masyarakat, penurunan daya beli memperlambat pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan yang melambat mengurangi basis pajak.

Respons terhadap tekanan fiskal tersebut, Pemerintah Indonesia telah menempuh berbagai langkah intensifikasi perpajakan, termasuk kenaikan tarif PPN dari 10% menjadi 11% melalui UU No. 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Langkah-langkah ini, meski secara legal sah, menimbulkan dampak terhadap kelompok masyarakat paling rentan. Kebijakan perpajakan yang memberikan dampak memiskinkan rakyat alih-alih menyejahterakan. Hal ini menimbulkan implikasi sosial dan ekonomi yang dapat berpengaruh pada kemampuan beli masyarakat. Utang yang kian membengkak berpotensi menambah beban pajak atau mengurangi dana untuk program sosial yang krusial. Oleh sebab itu, dalam pengelolaan utang negara, penting untuk melakukan analisis mendalam tentang pengaruh jangka panjang terhadap ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah harus menyusun kebijakan yang tidak hanya mengutamakan pemenuhan kebutuhan segera, tetapi juga memikirkan keberlanjutan ekonomi untuk masa yang akan datang (Yusni, M. 2022).

Peningkatan utang negara Indonesia membawa implikasi hukum yang serius dan multidimensi terhadap prinsip kehati-hatian fiskal dan prinsip keadilan antargenerasi dalam sistem hukum keuangan negara Indonesia. Secara formal, kerangka hukum yang ada telah menetapkan batas-batas kuantitatif dan mekanisme

pengawasan yang memadai. Namun secara substantif, kerangka hukum tersebut belum cukup memberikan perlindungan yang komprehensif terhadap kedua prinsip tersebut, khususnya dalam menghadapi tekanan peningkatan utang yang bersifat struktural dan jangka panjang. Ketiadaan kewajiban hukum bagi pemerintah untuk melakukan *fiscal sustainability assessment* atau analisis kesinambungan fiskal jangka panjang secara komprehensif dan terstandar sebagai persyaratan sebelum penambahan utang baru. Ketiadaan kewajiban hukum semacam ini dalam sistem hukum Indonesia merupakan celah normatif yang signifikan.

Prinsip Kehati-hatian (*Prudential Fiscal Management*)

Prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan keuangan negara merupakan asas fundamental yang diakui dalam hukum keuangan negara. Dalam konteks fiskal, prinsip ini menuntut pemerintah untuk senantiasa mempertimbangkan risiko-risiko jangka panjang sebelum mengambil keputusan fiskal, termasuk keputusan untuk berutang. Menurut Richard Musgrave, keuangan publik yang prudent mengharuskan tiga fungsi utama pemerintah alokasi, distribusi, dan stabilisasi dijalankan secara seimbang tanpa mengorbankan kemampuan fiskal jangka panjang. Kebijakan utang yang melampaui kapasitas pembayaran negara jelas bertentangan dengan prinsip ini, karena akan menghancurkan kapasitas stabilisasi dan mengorbankan fungsi distribusi kepada generasi mendatang (Musgrave, R. A. 1959).

Prinsip kehati-hatian fiskal dalam hukum keuangan negara Indonesia memiliki landasan normatif yang kuat dalam menetapkan batas kuantitatif defisit dan utang negara. Prinsip kehati-hatian fiskal juga dikenal dengan istilah *fiscal responsibility principle* yang diperkuat melalui berbagai instrumen hukum internasional. Batas 3% defisit dan 60% utang terhadap PDB yang diadopsi Indonesia dari Maastricht Criteria sesungguhnya bukan sekadar angka teknis-ekonomis, melainkan merupakan komitmen hukum negara terhadap tata kelola fiskal yang bertanggung jawab. Pelanggaran atas batas-batas tersebut, bahkan ketika diizinkan melalui mekanisme derogasi darurat, tetap memiliki konsekuensi hukum jangka panjang yang harus dipertanggungjawabkan.

Peningkatan utang negara yang terjadi secara konsisten memiliki beberapa implikasi yuridis yang signifikan terhadap prinsip kehati-hatian fiskal. Pertama, terkait dengan penyempitan ruang fiskal (*fiscal space*). Semakin besar proporsi APBN yang dialokasikan untuk membayar bunga dan pokok utang, semakin terbatas kemampuan negara untuk memenuhi kewajiban konstitusionalnya dalam menyediakan layanan publik, pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945. Kondisi ini secara hukum berpotensi menimbulkan situasi di mana negara tidak mampu memenuhi kewajiban konstitusionalnya akibat terbelit kewajiban utang. Jika negara gagal memenuhi kewajiban utangnya (*sovereign default*) akan menimbulkan implikasi hukum yang sangat serius, mulai dari sengketa internasional hingga hilangnya kepercayaan pasar yang pada gilirannya semakin memperburuk kondisi fiskal negara. Pelemahan nilai tukar rupiah secara otomatis meningkatkan beban utang dalam nilai rupiah.

Keadilan Antargenerasi (*Intergenerational Equity*)

Prinsip keadilan antargenerasi memiliki pijakan konstitusional dalam frasa tujuan negara yang termuat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yakni untuk memajukan kesejahteraan umum dan melindungi segenap bangsa Indonesia. Frasa tersebut tidak membatasi subjeknya hanya pada generasi yang hidup saat ini, melainkan mencakup seluruh generasi bangsa Indonesia secara lintas waktu. Penerapan batas defisit 3% dari PDB tersebut memiliki rasio legis yang kuat untuk menjaga kesinambungan fiskal dan mencegah akumulasi utang yang berlebihan sehingga membebani generasi mendatang, di mana beban utang tidak boleh ditransfer secara tidak proporsional kepada generasi yang akan datang.

Menurut Edith Brown bahwa setiap generasi memiliki hak untuk mewarisi planet ini dalam kondisi yang tidak lebih buruk dari generasi sebelumnya, sekaligus memiliki kewajiban untuk melestarikannya bagi generasi sesudahnya (Rubin, A. P. (1992). Menurut James M. Buchanan, mengenai *public debt*, menyatakan bahwa utang publik pada hakikatnya adalah mekanisme pemindahan beban dari generasi sekarang kepada generasi mendatang (Staig, M. S. G. 1958). Ketika pemerintah berutang untuk membiayai pengeluaran konsumtif bukan investasi produktif yang

manfaatnya akan dinikmati generasi mendatang maka terjadi ketidakadilan antar generasi yang fundamental. Setiap rupiah utang negara yang tidak dilunasi hari ini adalah kewajiban pajak generasi mendatang. Ketika negara berutang, ia sedang membuat kontrak di mana pihak yang menanggung kewajiban terbesar generasi yang belum lahir tidak hadir dan tidak memiliki suara.

Peningkatan utang negara yang tidak terkendali dapat mewujudkan dalam beberapa bentuk ketidakadilan antargenerasi yang memiliki implikasi hukum yang serius. Pada hakikatnya terjadi proses pembebanan kewajiban membayar kepada generasi yang akan datang. Generasi mendatang yang tidak memiliki representasi dalam proses legislatif saat ini, terjadinya penyempitan ruang fiskal bagi generasi mendatang (*future fiscal space compression*). Beban pembayaran bunga dan pokok utang yang besar secara otomatis mengurangi kemampuan fiskal pemerintah di masa mendatang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang akan dihadapi oleh generasi berikutnya. Implikasi hukumnya bahwa peningkatan utang saat ini berpotensi mengakibatkan negara tidak mampu memenuhi kewajiban konstitusionalnya terhadap generasi mendatang dalam hal penyediaan pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial. Kondisi ini berpotensi menimbulkan situasi di mana negara terjebak dalam utang yang tidak dapat diselesaikan dalam satu generasi, sehingga melanggar prinsip keadilan antargenerasi secara struktural dan sistemik.

Tanggungjawab Negara dalam Utang Negara Demi Perlindungan Prinsip Kehati-Hatian dan Keadilan Antargenerasi

Pengelolaan utang negara bertujuan untuk menjaga rasio utang terhadap produk domestik bruto (PDB) agar tetap berada pada tingkat yang aman. Rasio utang yang sangat tinggi dapat mengakibatkan kesulitan dalam memenuhi kewajiban utang, yang pada akhirnya dapat menambah beban fiskal pemerintah dan merugikan ekonomi secara keseluruhan. Dengan demikian, pemerintah perlu memastikan bahwa utang yang dikeluarkan digunakan untuk pembiayaan yang produktif dan mampu menghasilkan pendapatan yang cukup untuk melunasi kewajiban utang tersebut. Salah satu bidang yang biasanya mendapatkan pendanaan melalui pinjaman adalah sektor infrastruktur, yang diharapkan dapat memberikan

efek positif bagi ekonomi jangka panjang (Meirizal, M. S 2024). Seperti yang sedang terjadi sekarang dengan Proyek Strategis Nasional (PSN) yang memerlukan dana yang signifikan. Proyek infrastruktur ini dianggap dapat memperbaiki konektivitas serta daya saing ekonomi nasional dalam jangka panjang, tetapi mengakibatkan kenaikan biaya pinjaman. Penurunan nilai tukar rupiah juga menambah beban kewajiban pembayaran utang luar negeri pemerintah.

Kebijakan fiskal berfungsi krusial dalam merangsang PDB, mengatur aliran kekayaan serta pendapatan, serta mempertahankan tingkat pekerjaan yang optimal. Secara ringkas, kebijakan fiskal merupakan sarana yang sangat krusial untuk menciptakan stabilitas ekonomi. Dalam konteks pembangunan nasional, utang pemerintah dapat menjadi sumber pembiayaan yang penting untuk berbagai proyek pembangunan, termasuk infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan pertahanan. Namun, saat membahas kebijakan fiskal pemerintah, kita umumnya mengulas isu penerimaan negara, pengeluaran negara, utang negara, dan pengaturannya (Kesumadewi, E 2024). Oleh karena itu, efektivitas dalam memakai utang menjadi faktor utama apakah utang dapat benar-benar memberikan keuntungan bagi pembangunan nasional. Pemerintah harus menjamin bahwa utang luar negeri dikelola dengan cara yang berkelanjutan melalui peningkatan mutu perencanaan anggaran, penilaian efektivitas proyek yang dibiayai oleh utang, dan peningkatan koordinasi kebijakan fiskal serta moneter. Dengan penerapan strategi pengelolaan utang yang tepat, Indonesia bisa memaksimalkan keuntungan utang luar negeri sekaligus mempertahankan stabilitas keuangan nasional di tengah ketidakpastian ekonomi global (Arsyadhany El Syady, 2025).

Pengelolaan utang sangat penting dilakukan karena mengandung konsekuensi berupa risiko seperti risiko nilai tukar, risiko suku bunga, dan risiko pelunasan. Pemerintah perlu lebih inovatif dalam mengurangi risiko utang serta merumuskan kebijakan untuk mengelola risiko tersebut, agar tidak terlihat hanya melakukan "gali lubang tutup lubang" untuk menutupi kebutuhan pembiayaan defisit anggaran (Pribadi, Y. 2017). Pemerintah perlu berusaha untuk lebih mandiri tanpa ketergantungan pada utang dalam memenuhi kebutuhan pendanaan APBN (jangka panjang). Beberapa langkah yang bisa diambil untuk mencegah lonjakan

utang antara lain dengan meningkatkan pendapatan negara melalui efisiensi pengeluaran pemerintah. Kebijakan utang yang lebih teliti dan selektif juga perlu diterapkan mengingat adanya beban antar generasi yang akan ditanggung oleh generasi berikutnya. Prinsip kehati-hatian dan keadilan antargenerasi sangat diperlukan dalam hukum keuangan negara agar tidak hanya sekadar alat legitimasi bagi keputusan fiskal jangka pendek yang mengabaikan konsekuensi jangka panjang, agar kebijakan utang tidak membebani generasi mendatang.

Kesimpulan

Peningkatan utang negara memiliki peran yang signifikan dalam memengaruhi dinamika pertumbuhan ekonomi Indonesia. Pada pengaturan hukum pengelolaan utang negara Indonesia pada dasarnya telah menyediakan fondasi normatif yang memadai. Namun, fondasi tersebut mengandung kelemahan struktural yang serius karena aturan fiskal berupa batas defisit 3% PDB dan batas utang 60% PDB tidak disertai mekanisme penegakan (*enforcement mechanism*) yang efektif dan sanksi hukum yang tegas. Sehingga, batas-batas tersebut bersifat aspirasional belaka dan mudah disiasati melalui UU APBN tanpa konsekuensi hukum yang berarti. Hal ini merupakan *normative gap* yang fundamental dalam sistem hukum keuangan negara Indonesia.

Peningkatan utang negara dan defisit APBN membawa implikasi hukum yang serius dalam hal menjaga disiplin fiskal, stabilitas ekonomi. Namun keberadaan batas defisit belum efektif menahan ekspansi fiskal. Pemerintah cenderung tidak mengurangi utang tetapi setiap tahun menambah utang yang dinilai masih belum mencapai batas ketentuan, kebijakan utang yang tidak dengan prinsip kehati-hatian menghasilkan beban jatuh tempo yang menumpuk menciptakan ketidakadilan antargenerasi yang secara implisit bertentangan dengan konstitusi, dan respons pemerintah berupa intensifikasi perpajakan terbukti bersifat dan memperburuk kemiskinan struktural dan membuat masyarakat tertekan.

Daftar Rujukan

- Aini, W. (2023). Pengaruh Utang Luar Negeri Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Indonesia. *Indofintech Intellectuals: Journal Of Economics And Business*, 3(1), 1–19.
- Arsyadhany El Syady, Farhan Cahya Nugraha, Dico Setio Nur Aldi, & Handika Yoga Pratama. (2025). Analisis Pengaruh Utang Luar Negeri Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dan Stabilitas Keuangan Di Indonesia (2020-2024). *Ikraith-Ekonomika*, 8(3), 1204-1222. Retrieved From <https://journals.upi-yai.ac.id/index.php/ikraith-ekonomika/article/view/5868>.
- Darmawan, I. (2022). Dampak Utang Luar Negeri Terhadap Perekonomian Indonesia. *Jurnal Pendidikan Ekonomi Dan Akuntansi*, 15(2), 57-69.
- Detikbali, "Utang Negara Naik Lagi Dekati Rp 10.000 Triliun, Kini Setara 40,75% PDB", <https://www.detik.com/bali/bisnis/D-8481272/Utang-Negara-Naik-Lagi-Dekati-Rp-10-000-Triliun-Kini-Setara-40-75-Pdb>, (Diakses Pada 12 Mei 2026).
- Detikfinance, "Utang Jatuh Tempo RI Capai Rp 833 T Di 2026, Tertinggi Dalam Sejarah!" <https://finance.detik.com/moneter/D-8454462/Utang-Jatuh-Tempo-Ri-Capai-Rp-833-T-Di-2026-Tertinggi-Dalam-Sejarah>. (Diakses Pada 3 Mei 2026).
- Halim, A. (Ed.). (2016). *Manajemen Keuangan Sektor Publik: Problematika Penerimaan Dan Pengeluaran Pemerintah (Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara/Daerah)* (Ed. 2). Salemba Empat.
- Irawan, T. T. (2020). *Perekonomian Indonesia: Fakta, Tantangan, Dan Kebijakan* (1st Ed.). Unpak Press.
- Kesumadewi, E., & Nurcahya, W. F. (2024). Dinamika Pengelolaan Utang Serta Peran SBN Sebagai Alternatif Instrumen Investasi. *Eco-Fin*, 6(3), 478-492.
- Mahrani, D., & Sari, M. M. (2019). Analisis Utang Luar Negeri Dan Inflasi Indonesia Analysis Of Indonesia ' S Foreign Debt And Inflation. 19(1), 57–66.
- Meirizal, M. S., Sinaga, D. L., Tinambunan, F. U., Saragi, S. L., & Sitio, V. (2024). Teori Ekonomi Keynesian Mengenai Inflasi Dan Pengaruhnya Terhadap

- Ekonomi Modern. Innovative: Journal Of Social Science Research, 4(2), 2433–2445.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, R. A. (1959). *The Theory Of Public Finance: A Study In Public Economy* (Vol. 658). New York: Mcgraw-Hill.
- Nova Adella, Rani Wulandari, Alfa Rizki Saputra, & Heni Noviarita. (2024). Utang Luar Negeri: Menelisik Faktor Penyebab, Kondisi Di Indonesia, Dan Dampaknya Terhadap Perekonomian. *Kajian Ekonomi Dan Akuntansi Terapan*, 1(4), 279–293. <https://doi.org/10.61132/Keat.V1i4.691>.
- Pribadi, Y. (2017). Studi Utang Pemerintah Republik Indonesia Sebagai Pembiayaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) Tahun 20.
- Rubin, A. P. (1992). [Review Of *In Fairness To Future Generations: International Law, Common Patrimony, And Intergenerational Equity*, By E. B. Weiss]. *The Fletcher Forum Of World Affairs*, 16(1), 172–175. <http://www.jstor.org/stable/45290085>.
- Staig, M. S. G. (1958). Public Principles Of Public Debt.
- Tempo, Utang Pemerintah Di Triwulan I Tembus Rp 258,7 Triliun, <https://www.tempo.co/ekonomi/utang-pemerintah-di-triwulan-i-tembus-rp-258-7-triliun-2132874>. (Diakses Pada 3 Mei 2026).
- Tjandra, W. R. (2014). Hukum Keuangan Negara (Hlm. 3). Jakarta: Grasindo.
- Turmudi, I. (2019). Kajian Kebijakan Fiskal Dan Kebijakan Moneter Dalam Islam. *An-Nawa*, 1(2), 74–90.
- Yusni, M. (2022). Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/Puu-Ix/2011 Yang Menghapus Kewenangan Panitia Urusan Piutang Negara (Pupn) Terhadap Mekanisme Penyelesaian Utang Piutang Pada Bank Bumh/Bumd. *Sosek: Jurnal Sosial Dan Ekonomi*, 3(1), 48–59.