

Konstitusionalitas Kebijakan Utang Negara dan Perlindungan Hak Ekonomi dalam Hukum Keuangan Publik

Mumtaza Ilma Afkarina

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

mumtaza34afkarina@gmail.com

Abstrak

Akumulasi utang pemerintah pusat tidak hanya merupakan persoalan keberlanjutan fiskal, tetapi juga menimbulkan persoalan hukum mengenai batas kewenangan negara dalam mengelola pembiayaan publik tanpa mengurangi kewajiban konstitusional untuk memenuhi hak ekonomi warga negara. Penelitian ini bertujuan menganalisis apakah kerangka hukum pengelolaan utang negara telah mampu menjamin keseimbangan antara disiplin fiskal dan perlindungan hak ekonomi masyarakat. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual melalui analisis terhadap hukum keuangan negara, prinsip konstitusi ekonomi, serta perspektif hak asasi manusia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa regulasi pengelolaan utang pemerintah pusat secara normatif telah memberikan dasar legalitas, akuntabilitas, dan pengendalian fiskal, tetapi belum mengintegrasikan parameter perlindungan hak ekonomi sebagai batas substantif dalam pengambilan kebijakan utang. Kondisi tersebut menunjukkan adanya defisit normatif karena keberhasilan pengelolaan utang masih lebih banyak diukur berdasarkan stabilitas fiskal, bukan berdasarkan kemampuannya menjamin keberlanjutan pemenuhan hak ekonomi warga negara. Penelitian ini berkontribusi melalui konstruksi hukum bahwa kebijakan utang negara harus diposisikan sebagai instrumen fiskal yang tunduk pada prinsip konstitusionalitas, keadilan sosial, dan kewajiban negara dalam perlindungan hak ekonomi.

Kata Kunci: *utang pemerintah; hak ekonomi warga negara; kebijakan fiskal; konstitusi ekonomi; hak asasi manusia*

Pendahuluan

Utang pemerintah pusat merupakan instrumen fiskal yang lazim digunakan oleh negara-negara di seluruh dunia sebagai sarana pembiayaan pembangunan nasional dan penutup defisit anggaran.¹ Dalam konteks Indonesia, akumulasi utang pemerintah pusat telah menunjukkan trajektori yang terus meningkat secara signifikan dari tahun ke tahun, sebagaimana tercermin dalam data Kementerian Keuangan yang mencatat total utang pemerintah telah melampaui

¹ Dicky Riyan Ramadhan Et Al., "Apakah Indonesia Sedang Bergantung? Analisis Kebijakan Utang Pemerintah Dalam Perspektif Syariah" 25, No. 1 (2025).

angka yang substansial terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional.² Fenomena ini mendorong lahirnya pertanyaan fundamental yang tidak semata-mata bersifat ekonomis, melainkan juga yuridis. Sejauh manakah akumulasi utang pemerintah pusat memiliki implikasi hukum terhadap perlindungan hak ekonomi warga negara.

Konstitusi Negara Republik Indonesia, melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, secara eksplisit mengamanatkan negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum, memajukan perekonomian nasional, serta melindungi hak-hak ekonomi seluruh rakyat Indonesia. Pasal 33 UUD NRI 1945 khususnya menegaskan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, serta negara menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi hajat hidup orang banyak.³ Ketentuan konstitusional ini pada hakikatnya menempatkan negara sebagai entitas yang bertanggung jawab tidak hanya dalam mengelola keuangan publik secara prudensial, tetapi juga dalam memastikan bahwa setiap kebijakan fiskal, termasuk pengelolaan utang negara, tidak berpotensi mereduksi atau mengabaikan hak-hak ekonomi fundamental warga negara.⁴

Namun demikian, terdapat ketegangan normatif yang signifikan antara kebutuhan pembiayaan negara melalui instrumen utang di satu sisi, dengan kewajiban konstitusional perlindungan hak ekonomi warga negara di sisi yang lain. Akumulasi utang yang melampaui ambang batas yang dapat ditoleransi secara fiskal berpotensi menggeser prioritas belanja publik dari sektor-sektor yang bersentuhan langsung dengan pemenuhan hak-hak ekonomi warga negara, seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur dasar, dan jaminan sosial, menuju kewajiban pembayaran bunga dan pokok utang kepada kreditur domestik maupun asing.⁵ Kondisi ini pada gilirannya menimbulkan persoalan hukum yang mendasar mengenai tanggung jawab negara dalam kerangka hukum kebijakan ekonomi nasional.

Ketegangan tersebut pada dasarnya menunjukkan adanya persoalan hukum dalam desain kebijakan fiskal nasional. Persoalannya bukan terletak pada keberadaan utang sebagai instrumen pembiayaan negara, karena dalam perspektif hukum keuangan negara utang merupakan instrumen yang sah sepanjang digunakan untuk kepentingan pembangunan dan

² Erico Perdana Kusuma, Daryono Soebagiyo, Dan Maulidiah Indira Hasmarini, “Analisis Utang Pemerintah Terhadap Kebijakan Fiskal Di Indonesia 2014-2023” 8, No. 1 (2025): 307–17.

³ Helmi Ibrahim, “Perubahan Uud 1945 Belum Mendukung Perwujudan Perekonomian Nasional Berdasarkan Demokrasi Ekonomi,” No. Xxxix (2018): 1688–1708.

⁴ Wilma Silalahi Dan Gladwin Wijaya, “Optimalisasi Pemanfaatan Pajak Dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara : Antara Prinsip Keadilan Fiskal Dan Akuntabilitas Publik” 3, No. 3 (2026): 218–28.

⁵ Irsyadul Ibad Abdillah Dan Novi Primitasari, “Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan, Kesehatan, Dan Infrastruktur Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Wilayah Indonesia Bagian Timur” 7, No. 03 (2023): 494–503.

dikelola secara bertanggung jawab. Permasalahan hukum muncul ketika mekanisme pengendalian utang hanya dibangun berdasarkan indikator fiskal seperti batas defisit dan rasio utang terhadap produk domestik bruto, sementara aspek perlindungan hak ekonomi warga negara belum ditempatkan sebagai parameter substantif dalam pengambilan kebijakan. Akibatnya, kebijakan utang berpotensi menghasilkan kondisi ketika kewajiban pembayaran utang memperoleh prioritas lebih tinggi dibandingkan pemenuhan hak dasar masyarakat melalui belanja publik. Dalam konteks negara hukum yang berorientasi pada kesejahteraan, kondisi tersebut menunjukkan adanya defisit normatif dalam sistem hukum keuangan negara karena belum terdapat mekanisme yang memastikan bahwa setiap keputusan fiskal tetap berada dalam koridor kewajiban konstitusional negara.

Kajian mengenai utang pemerintah dan kebijakan fiskal telah banyak dilakukan, tetapi sebagian besar penelitian masih menempatkan utang negara dalam perspektif keberlanjutan ekonomi, stabilitas fiskal, dan efektivitas pengelolaan anggaran. Penelitian Kusuma, Soebagiyo, dan Hasmarini mengenai utang pemerintah terhadap kebijakan fiskal Indonesia menunjukkan bahwa peningkatan utang memiliki keterkaitan dengan arah kebijakan fiskal negara⁶, tetapi penelitian tersebut belum membahas konsekuensi yuridisnya terhadap pemenuhan hak ekonomi warga negara. Penelitian Yanti, Mawartina, Sarlini, dan Pangestoeti mengenai mekanisme pengelolaan utang negara menjelaskan pentingnya pengelolaan utang secara hati-hati agar tidak membebani perekonomian nasional⁷. Namun, penelitian tersebut masih berfokus pada aspek tata kelola dan keberlanjutan fiskal tanpa menghubungkan pengelolaan utang dengan kewajiban konstitusional negara terhadap hak ekonomi Masyarakat.

Berdasarkan pemetaan tersebut, penelitian ini menawarkan novelty dengan mengintegrasikan perspektif hukum keuangan negara dan hak asasi manusia untuk membangun argumentasi bahwa kebijakan utang tidak cukup dinilai berdasarkan keberlanjutan fiskal semata, tetapi juga harus diuji berdasarkan kemampuannya menjamin pemenuhan hak ekonomi warga negara. Dengan demikian, penelitian ini mengembangkan gagasan mengenai konstitusionalitas kebijakan fiskal melalui parameter perlindungan hak ekonomi sebagai batas normatif pengelolaan utang negara.

⁶ Kusuma, Erico Perdana, Daryono Soebagiyo, And Maulidyah Indira Hasmarini. "Analisis Utang Pemerintah Terhadap Kebijakan Fiskal Di Indonesia 2014-2023." *Center Of Economic Students Journal* 8.1 (2025): 307-317.

⁷ Dewi, Yanti, Et Al. "Mekanisme Pengelolaan Utang Negara Dan Implikasinya Terhadap Perekonomian Nasional." *Jurnal Hukum, Administrasi Publik Dan Negara V4pedume.uu: Asosiasi Seni Desain Dan Komunikasi Visual Indonesia* 2.1 (2024): 96-114.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang mengkaji permasalahan hukum berdasarkan norma, asas, dan kaidah hukum yang berlaku, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah berbagai regulasi yang berkaitan dengan pengelolaan utang negara dan perlindungan hak ekonomi warga negara, meliputi UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara, serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk mengelaborasi doktrin-doktrin dan teori-teori hukum yang relevan, khususnya teori hak asasi manusia di bidang ekonomi, teori kebijakan fiskal, dan teori tanggung jawab negara.

Sumber data yang digunakan adalah bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi, bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, jurnal ilmiah, buku teks hukum, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedi hukum sebagai bahan penunjang. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara mengidentifikasi, mengklasifikasi, dan mengkaji seluruh bahan hukum yang berkaitan dengan objek penelitian, kemudian data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif dengan metode preskriptif-analitis, yakni menguraikan dan menilai implikasi hukum akumulasi utang pemerintah pusat terhadap perlindungan hak ekonomi warga negara guna menghasilkan proposisi hukum yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Hasil dan Pembahasan

Kerangka Hukum Pengelolaan Utang Pemerintah Pusat dan Implikasinya terhadap Hak Ekonomi Warga Negara

Penelitian ini menemukan bahwa kerangka hukum pengelolaan utang pemerintah pusat di Indonesia secara normatif telah tersusun dalam sejumlah instrumen regulasi, namun terdapat kesenjangan struktural yang signifikan antara konstruksi normatif tersebut dengan realisasi perlindungan hak ekonomi warga negara dalam praktik kebijakan fiskal. Temuan ini sejalan dengan hasil penelitian Dewi Yanti, Junita Mawartina, Heti Sarlini, dan Wahjoe Pangestoeti yang dipublikasikan dalam Jurnal Hukum, Administrasi Publik dan Negara (2025) bahwa penggunaan utang yang sangat besar berpotensi memperburuk beban fiskal dalam jangka

panjang, dan oleh karenanya pemerintah harus memastikan bahwa utang yang diambil digunakan untuk tujuan yang produktif guna memberikan dampak positif terhadap perekonomian nasional. Penelitian ini memperluas temuan tersebut dengan menambahkan dimensi analisis bahwa produktivitas utang semata tidak cukup, melainkan harus pula diukur dari sejauh mana kebijakan utang tidak mengorbankan ruang fiskal bagi pemenuhan hak-hak ekonomi warga negara yang dijamin secara konstitusional.⁸

Secara normatif, pengelolaan utang pemerintah pusat diatur dalam satu kesatuan sistem peraturan perundang-undangan yang meliputi: (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang meletakkan prinsip akuntabilitas dan transparansi sebagai landasan pengelolaan keuangan negara termasuk utang; (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang mengatur mekanisme pengendalian utang dalam siklus anggaran; (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara yang memberikan dasar hukum bagi penerbitan instrumen utang; dan (4) ketentuan batas defisit tiga persen terhadap PDB sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Keuangan Negara. Meski demikian, kerangka regulasi ini lebih berfokus pada dimensi prosedural dan administratif, ketimbang dimensi substantif perlindungan hak-hak konstitusional warga negara. Hal ini sejalan dengan temuan Indrawati dalam Jurnal Perspektif (2021) yang menyatakan bahwa akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan negara masih lebih bersifat normatis yang belum sepenuhnya ditegakkan sebagai kewajiban hukum yang konkret.⁹

Dimensi pengawasan hukum terhadap pengelolaan utang juga menjadi temuan penting dalam penelitian ini. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga pengawas keuangan negara berdasarkan Pasal 23E UUD NRI 1945 memiliki mandat konstitusional untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Namun sebagaimana dikemukakan oleh Moh Annand Ananda Saputra, Aryo Dwiarief Susetyo dan Rachmat Hidayat (2025), ruang lingkup pemeriksaan BPK masih lebih terkonsentrasi pada aspek legalitas dan kepatuhan (*compliance audit*), dan belum secara optimal menjangkau dampak kebijakan utang terhadap pemenuhan hak ekonomi warga. Keterbatasan struktural ini menegaskan perlunya reformasi mekanisme pengawasan yang tidak hanya bersifat teknis-finansial, melainkan juga responsif terhadap dimensi hak asasi manusia dalam pengelolaan fiskal negara.¹⁰

⁸ Dewi Yanti Et Al., “Mekanisme Pengelolaan Utang Negara Dan Implikasinya Terhadap Perekonomian Nasional,” 2025.

⁹ Indrawati, “Prinsip Good Financial Governance Dalam Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Mewujudkan Clean Governance” Xvii, No. 3 (2021): 201–11.

¹⁰ Moh Annand Et Al., “Eksistensi Bpk Dalam Melakukan Pengawasan Keuangan Negara” 2, No. September (2025).

Penelitian ini menemukan pula bahwa pembacaan terhadap Pasal 33 UUD NRI 1945 selama ini cenderung terfokus pada aspek penguasaan negara atas sumber daya alam, namun kurang mengeksplorasi implikasinya terhadap kebijakan utang. Padahal sebagaimana ditunjukkan oleh Taufiqurrohman Syahuri dalam Jurnal Konstitusi (2021) bahwa Pasal 33 UUD NRI 1945 merupakan landasan politik hukum perekonomian yang menghendaki seluruh kebijakan ekonomi negara, termasuk kebijakan fiskal dan pembiayaan, diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹¹ Dengan demikian, akumulasi utang yang tidak disertai dengan jaminan hukum atas terpeliharanya prioritas belanja sosial dapat dikualifikasi sebagai penyimpangan dari amanat konstitusional tersebut. Pandangan ini diperkuat oleh Ahmad dan Sri Rahayu (2025) yang menyatakan bahwa gagasan konstitusi ekonomi Indonesia dalam kerangka Pasal 33 UUD NRI 1945 mengandung mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan atas seluruh aspek perekonomian nasional dengan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹² Bertolak dari perspektif ini, mandat konstitusional Pasal 33 UUD NRI 1945 semestinya ditafsirkan secara ekspansif sebagai landasan yang tidak hanya membatasi penguasaan swasta atas sumber daya alam strategis, tetapi juga mewajibkan negara untuk mengelola kebijakan pembiayaan dan utang sedemikian rupa sehingga tidak mengorbankan kemakmuran rakyat demi memenuhi kewajiban kepada kreditur, baik domestik maupun asing.

Dimensi konstitusionalitas kebijakan anggaran dalam kaitannya dengan pemenuhan hak ekonomi warga negara juga mendapat perhatian serius dalam yurisprudensi Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana dianalisis oleh Mei Susanto dalam Jurnal Konstitusi (2021), doktrin Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislature* dapat dimaknai pula sebagai *negative budgeter* dalam pengujian Undang-Undang APBN, bahkan dapat bergeser menjadi *positive budgeter* ketika Mahkamah Konstitusi mengharuskan pemerintah dan DPR untuk menambahkan mata anggaran tertentu yang merupakan kewajiban konstitusional, sebagaimana terbukti dalam rangkaian putusan terkait pemenuhan anggaran pendidikan 20 persen dari APBN. Preseden yurisprudensi ini secara implisit mengakui bahwa kebijakan anggaran negara, termasuk keputusan tentang proporsi antara pembayaran utang dengan belanja sosial, bukanlah domain eksklusif eksekutif dan legislatif yang bebas dari kendali konstitusional, melainkan tunduk pada parameter-parameter konstitusional yang dapat diuji secara yuridis.¹³ Dengan

¹¹ Taufiqurrohman Syahuri, "Politik Hukum Perekonomian Berdasarkan Pasal 33 Uud 1945," 2021.

¹² Ahmad Dan Sri Rahayu, "Pengelolaan Investasi Negara Dalam Kedaulatan Ekonomi Dan Keadilan Sosial," 2025.

¹³ Mei Susanto, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai Negative Budgeter Dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara," 2021.

demikian, akumulasi utang yang menyebabkan tergerusnya alokasi anggaran untuk sektor-sektor yang berkaitan langsung dengan pemenuhan hak ekonomi warga negara berpotensi memiliki dimensi konstitusional yang dapat digugat melalui mekanisme judicial review, sepanjang dapat dibuktikan bahwa kondisi tersebut mengakibatkan kerugian konstitusional yang nyata bagi warga negara.

Meskipun kerangka hukum pengelolaan utang pemerintah pusat telah memberikan dasar legitimasi terhadap kewenangan pemerintah dalam melakukan pembiayaan melalui utang, keberadaan regulasi tersebut belum sepenuhnya menjawab persoalan mengenai batas substantif penggunaan instrumen utang dalam negara hukum kesejahteraan. Pengaturan mengenai utang selama ini lebih banyak dibangun melalui perspektif pengendalian fiskal yang menitikberatkan pada aspek rasio utang, defisit anggaran, dan kemampuan pembayaran kembali. Pendekatan tersebut memang penting untuk menjaga stabilitas ekonomi, tetapi belum cukup apabila tidak disertai dengan parameter mengenai tujuan konstitusional penggunaan utang.

Dalam perspektif hukum keuangan negara, kewenangan pemerintah untuk melakukan pembiayaan melalui utang bukan merupakan kewenangan yang bersifat absolut, melainkan kewenangan yang harus diarahkan untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana ditentukan dalam konstitusi. Oleh karena itu, legitimasi kebijakan utang tidak hanya ditentukan oleh terpenuhinya prosedur pembentukan dan batas fiskal, tetapi juga oleh kemampuan kebijakan tersebut mendukung pemenuhan kewajiban negara terhadap masyarakat. Ketika pengelolaan utang hanya dinilai berdasarkan keberhasilan menjaga stabilitas fiskal tanpa menguji dampaknya terhadap kemampuan negara memenuhi hak ekonomi warga negara, maka terdapat kekurangan dalam konstruksi hukum kebijakan fiskal.

Dengan demikian, persoalan utama dalam pengelolaan utang pemerintah pusat bukan terletak pada keberadaan utang sebagai instrumen pembiayaan, tetapi pada belum terbangunnya mekanisme hukum yang menjadikan perlindungan hak ekonomi sebagai salah satu parameter dalam pengambilan keputusan fiskal. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kebutuhan untuk memperluas perspektif hukum keuangan negara dari pendekatan administratif fiskal menuju pendekatan konstitusional yang menempatkan masyarakat sebagai tujuan akhir dari setiap kebijakan ekonomi negara.

Berdasarkan analisis terhadap kerangka hukum pengelolaan utang tersebut, dapat dipahami bahwa persoalan utang negara tidak berhenti pada aspek kewenangan pemerintah dalam memperoleh pembiayaan, tetapi berlanjut pada konsekuensi hukum dari penggunaan instrumen tersebut terhadap masyarakat. Ketika kebijakan utang menghasilkan peningkatan beban pembayaran jangka panjang, maka ruang fiskal negara untuk membiayai program yang

berkaitan dengan pelayanan publik dan pemenuhan hak ekonomi masyarakat dapat mengalami tekanan. Dengan demikian, hubungan antara regulasi utang dan perlindungan hak ekonomi tidak bersifat terpisah, melainkan memiliki hubungan kausal karena desain hukum pengelolaan utang menentukan kapasitas negara dalam memenuhi kewajiban konstitusionalnya. Oleh sebab itu, analisis terhadap utang pemerintah perlu dilanjutkan dengan menguji apakah kebijakan fiskal tersebut telah mencerminkan keseimbangan antara kepentingan stabilitas ekonomi dan kewajiban perlindungan hak ekonomi warga negara.

Perlindungan Hak Ekonomi Warga Negara dalam Kerangka Hukum Kebijakan Ekonomi di Tengah Tekanan Akumulasi Utang

Perlindungan hak ekonomi warga negara merupakan salah satu kewajiban utama negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagai negara hukum yang menganut konsep *welfare state*, Indonesia tidak hanya bertanggung jawab menjaga stabilitas politik dan keamanan nasional, tetapi juga wajib menjamin kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan ekonomi yang berkeadilan. Hal tersebut ditegaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa tujuan negara adalah memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁴ Dengan demikian, seluruh kebijakan ekonomi negara, termasuk kebijakan fiskal dan pengelolaan utang pemerintah, harus diarahkan untuk mendukung perlindungan dan pemenuhan hak-hak ekonomi masyarakat.

Dari perspektif hukum, dampak akumulasi utang terhadap hak ekonomi warga negara tidak selalu muncul dalam bentuk pelanggaran langsung terhadap hak masyarakat, tetapi dapat terjadi melalui berkurangnya kapasitas negara dalam menyediakan instrumen pemenuhan hak tersebut. Ketika sebagian ruang fiskal dialokasikan untuk memenuhi kewajiban pembayaran utang, pemerintah menghadapi keterbatasan dalam menentukan prioritas belanja publik. Kondisi ini menunjukkan bahwa kebijakan utang memiliki dimensi hak asasi manusia karena keputusan fiskal pada dasarnya menentukan kemampuan negara dalam memenuhi hak masyarakat atas pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, dan pembangunan ekonomi.

Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan utang tidak dapat hanya diukur berdasarkan kemampuan pemerintah menjaga indikator makroekonomi, tetapi juga harus dinilai berdasarkan sejauh mana kebijakan tersebut tetap mempertahankan kapasitas negara dalam

¹⁴ Eben Henry R M S Dan Dian Arsitha W, "Implementasi Konsep Negara Kesejahteraan (Welfare State) Dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Di Indonesia," 2024, 620–28.

memenuhi kewajiban konstitusionalnya. Perspektif ini menunjukkan bahwa disiplin fiskal dan perlindungan hak ekonomi bukan dua kepentingan yang bertentangan, melainkan harus ditempatkan dalam hubungan yang seimbang. Negara memiliki kewenangan untuk menggunakan utang sebagai instrumen pembangunan, tetapi kewenangan tersebut dibatasi oleh prinsip bahwa setiap kebijakan ekonomi harus tetap berorientasi pada pemenuhan kesejahteraan masyarakat.

Dalam kerangka hukum kebijakan ekonomi, utang negara pada dasarnya merupakan instrumen yang sah digunakan pemerintah untuk membiayai pembangunan nasional dan menjaga stabilitas ekonomi.¹⁵ Namun demikian, ketika akumulasi utang pemerintah pusat meningkat secara signifikan dan berlangsung secara terus-menerus, maka kondisi tersebut berpotensi menimbulkan tekanan terhadap kemampuan fiskal negara dalam memenuhi kewajiban konstitusionalnya terhadap warga negara. Tekanan fiskal akibat meningkatnya pembayaran bunga dan cicilan pokok utang dapat mempersempit ruang anggaran negara untuk membiayai sektor-sektor publik yang berkaitan langsung dengan pemenuhan hak ekonomi masyarakat.¹⁶

Penelitian yang dilakukan oleh Aulia Nur Fitriani dan Abdul Kholiq Azhari dalam *Indonesian Treasury Review* tahun 2021 menjelaskan bahwa peningkatan beban fiskal negara pasca pandemi Covid-19 menyebabkan pemerintah menghadapi tantangan serius dalam menjaga keberlanjutan fiskal dan kualitas belanja publik. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa meningkatnya tekanan fiskal dapat memengaruhi efektivitas pengeluaran negara dalam mendukung kesejahteraan masyarakat. Temuan tersebut relevan dengan kondisi meningkatnya akumulasi utang pemerintah yang berpotensi mengurangi kapasitas negara dalam memenuhi hak ekonomi warga negara.¹⁷

Hak ekonomi warga negara dalam sistem hukum Indonesia memiliki kedudukan yang sangat penting karena berkaitan langsung dengan kualitas hidup masyarakat. Konstitusi Indonesia secara tegas menjamin hak-hak tersebut melalui berbagai ketentuan. Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.¹⁸ Selain itu, Pasal 28H menjamin hak atas

¹⁵ Yanti Et Al., "Mekanisme Pengelolaan Utang Negara Dan Implikasinya Terhadap Perekonomian Nasional."

¹⁶ M. Iqbal Febriansyah Et Al., "Kebijakan Fiskal Dan Pengelolaan Utang Publik: Tantangan Dan Peluang Di Era Globalisasi (Fiscal Policy And Public Debt Management: Challenges And Opportunities In The Era Of Globalization)" 4, No. 1 (2025).

¹⁷ Meilissa Ike Dien Safitri, Candra Fajri Ananda, Dan Ferry Prastyia, "Analisis Dampak Belanja Pemerintah Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Inklusif Jawa Timur" 6 (2021): 85–96.

¹⁸ Edi Sarwono Dan Zainal Arifin Hoesein, "Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hak Peserta Pemagangan Sebagai Implementasi Uud 1945 Guna Pekerjaan Dan Penghidupan Layak," 2025, 65–80.

kesejahteraan, pelayanan kesehatan, dan lingkungan hidup yang baik, sedangkan Pasal 34 mengatur tanggung jawab negara dalam mengembangkan sistem jaminan sosial dan memelihara fakir miskin serta anak terlantar.¹⁹ Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pemenuhan hak ekonomi warga negara merupakan kewajiban hukum yang bersifat konstitusional dan tidak dapat diabaikan oleh negara.

Selain dalam hukum nasional, perlindungan terhadap hak ekonomi masyarakat juga diperkuat melalui hukum internasional. Indonesia telah meratifikasi *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005. Ratifikasi tersebut membawa konsekuensi bahwa negara wajib menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat secara progresif.²⁰ Oleh sebab itu, negara tidak dapat menjadikan tekanan fiskal akibat tingginya utang sebagai alasan untuk mengurangi pemenuhan hak-hak dasar masyarakat.

Permasalahan mulai muncul ketika tekanan akumulasi utang menyebabkan meningkatnya alokasi APBN untuk pembayaran bunga dan cicilan pokok utang. Semakin besar beban pembayaran utang, maka semakin kecil ruang fiskal yang tersedia bagi pemerintah untuk membiayai sektor-sektor strategis seperti pendidikan, kesehatan, bantuan sosial, subsidi energi, dan pembangunan infrastruktur dasar. Dalam praktiknya, kondisi tersebut dapat berdampak pada menurunnya kualitas pelayanan publik dan terbatasnya akses masyarakat terhadap kebutuhan dasar.

Penelitian yang dilakukan oleh Ainul Faizah Zahroh, Hadi Pramono, dan Suryo Budi Santoso dalam *JEMSI: Jurnal Ekonomi, Manajemen, dan Akuntansi* tahun 2023 menunjukkan bahwa kebijakan utang memiliki pengaruh signifikan terhadap kondisi ekonomi dan keberlanjutan pengelolaan keuangan negara. Penelitian tersebut menegaskan bahwa pengelolaan utang yang tidak dilakukan secara hati-hati dapat menimbulkan tekanan terhadap stabilitas ekonomi dan keberlanjutan fiskal negara.²¹

Dalam perspektif hukum kebijakan ekonomi, kondisi tersebut menunjukkan adanya ketegangan antara kewajiban negara menjaga stabilitas fiskal dengan kewajiban konstitusional

¹⁹ Christy Edotry Torry Karwur, Theodorus H. W. Lumunon, Dan Edwin Neil. Tinangon, "Pemenuhan Hak Memperoleh Kesehatan Ditinjau Dari Pasal 28 H Ayat 1 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" 13, No. 02 (2024).

²⁰ Endah Rantau Itasari, "Kepatuhan Hukum Negara Indonesia Terhadap Icescr" 9, No. 2 (2021): 414–22.

²¹ Ainul Faizah Zahroh Et Al., "Determinan Kebijakan Utang (Studi Kasus Pada Badan Usaha Milik Negara (Bumn) Di Indonesia Periode 2019- 2021)" 9, No. 3 (2023): 565–76.

negara untuk memenuhi hak ekonomi warga negara.²² Negara sering kali dihadapkan pada dilema antara mempertahankan disiplin fiskal dan menjaga kualitas perlindungan sosial masyarakat. Akan tetapi, dalam negara hukum yang berlandaskan prinsip keadilan sosial, kepentingan rakyat harus tetap menjadi prioritas utama dalam setiap kebijakan ekonomi negara.²³

Lebih lanjut, dalam doktrin hukum hak asasi manusia internasional dikenal prinsip *non-retrogression*, yaitu prinsip yang melarang negara mengambil langkah mundur yang menyebabkan menurunnya tingkat perlindungan hak-hak ekonomi masyarakat secara signifikan. Prinsip ini menegaskan bahwa negara tidak boleh menggunakan alasan krisis fiskal atau tingginya utang sebagai pembenaran untuk mengurangi hak-hak sosial masyarakat secara drastis.²⁴ Oleh sebab itu, negara tetap berkewajiban mencari alternatif kebijakan yang proporsional dan berkeadilan agar pemenuhan hak ekonomi warga negara tetap dapat terlaksana.

Tekanan akumulasi utang juga berpotensi memengaruhi arah kebijakan ekonomi nasional. Dalam beberapa kondisi, negara dengan tingkat utang tinggi cenderung menerapkan kebijakan pengetatan anggaran (*austerity policy*), seperti pengurangan subsidi, pembatasan belanja sosial, atau privatisasi sektor publik.²⁵ Secara ekonomi, kebijakan tersebut mungkin dianggap mampu menjaga stabilitas fiskal negara, tetapi dalam perspektif hukum kebijakan ekonomi langkah tersebut dapat berdampak pada menurunnya akses masyarakat terhadap pelayanan publik dan kebutuhan dasar. Penelitian yang dilakukan oleh Dea Avega Editya pada tahun 2022 mengenai pengelolaan Surat Utang Negara menjelaskan bahwa kebijakan pembiayaan negara melalui instrumen utang harus tetap diarahkan pada upaya menjaga keberlanjutan fiskal dan mendukung kesejahteraan masyarakat. Penelitian tersebut menekankan bahwa pengelolaan utang negara harus dilakukan secara akuntabel, transparan, dan produktif agar tidak menimbulkan beban sosial di masa mendatang.²⁶

Selain itu, tekanan utang negara juga dapat menimbulkan persoalan ketidakadilan sosial apabila beban fiskal yang ditimbulkan lebih banyak ditanggung oleh masyarakat kecil melalui

²² Dimas Fadilah, "Peran Kebijakan Pemerintah Indonesia Dalam Menjaga Stabilitas Ekonomi : Tinjauan Maqasid Syariah Tentang Hifzh Al-Mal" 2, No. 6 (2025): 1–18.

²³ Muyassar, "Analisis Kebijakan Redistribusi Pendapatan Dan Perubahan Sosial-Ekonomi : Studi Kasus Kesejahteraan Di Indonesia" 4, No. 1 (2024): 1–10.

²⁴ Sefriani Dan Sri Wartini, "Corporate Social Responsibility Dan Tanggung Jawab Negara Terhadap Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya Di Indonesia" 4, No. 2 (2015): 269–91.

²⁵ Al Ghozaly Irzha Bagus Syahputra, Alya Syifa Sinaroja, Dan Valiant Rizqi Widyoseno, "Korporatisme Negara Dan Ekonomi Privatisasi Terhadap Pembangunan Negara Dan Kebijakan Publik" 4, No. 1 (2024): 76–89.

²⁶ Dea Avega Editya, "Tinjauan Atas Efektivitas Penggunaan Key Opinion Leader (Kol) Dalam Penjualan Surat Utang Negara Ritel Seri Sbr011 Dengan Pendekatan Data Analytics," 2022, 1–18.

peningkatan pajak atau pengurangan bantuan sosial. Dalam kondisi demikian, kelompok masyarakat rentan menjadi pihak yang paling terdampak akibat berkurangnya kualitas perlindungan sosial negara. Oleh karena itu, negara harus memastikan bahwa kebijakan ekonomi yang diambil tetap berpihak pada kepentingan masyarakat luas dan tidak memperbesar kesenjangan sosial di tengah masyarakat.²⁷ Dalam konteks tersebut, transparansi dan akuntabilitas menjadi prinsip penting dalam pengelolaan utang negara. Negara wajib memastikan bahwa setiap utang yang diambil benar-benar digunakan untuk sektor-sektor produktif yang mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi, memperluas lapangan kerja, meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan menciptakan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan. Selain itu, pengawasan terhadap kebijakan utang juga perlu diperkuat melalui mekanisme konstitusional, pengawasan DPR, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), serta partisipasi publik sebagai bentuk kontrol demokratis terhadap kebijakan fiskal pemerintah.

Dengan demikian, perlindungan hak ekonomi warga negara di tengah tekanan akumulasi utang menuntut adanya keseimbangan antara kepentingan menjaga stabilitas fiskal dan kewajiban negara memenuhi hak-hak konstitusional masyarakat. Dalam kerangka hukum kebijakan ekonomi, kebijakan utang negara tidak boleh semata-mata berorientasi pada kepentingan fiskal jangka pendek, tetapi harus ditempatkan sebagai instrumen pembangunan yang mendukung kesejahteraan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip keadilan sosial, akuntabilitas, transparansi, dan keberlanjutan fiskal harus menjadi landasan utama dalam setiap kebijakan pengelolaan utang pemerintah pusat di Indonesia.²⁸

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa pengelolaan utang pemerintah pusat dalam sistem hukum keuangan negara secara normatif telah memiliki dasar legalitas, mekanisme pengendalian, dan prinsip akuntabilitas, tetapi belum sepenuhnya membangun parameter substantif yang menghubungkan kebijakan utang dengan kewajiban konstitusional perlindungan hak ekonomi warga negara. Akumulasi utang bukan merupakan persoalan hukum karena keberadaannya sebagai instrumen pembiayaan negara, melainkan menjadi persoalan ketika desain pengelolaannya lebih menitikberatkan pada keberlanjutan fiskal tanpa mempertimbangkan dampaknya terhadap kapasitas negara dalam memenuhi hak ekonomi masyarakat. Penelitian ini menegaskan bahwa konstitusionalitas kebijakan utang harus diuji

²⁷ Syahputra, Sinaroja, Dan Widyoseno, "Korporatisme Negara Dan Ekonomi Privatisasi Terhadap Pembangunan Negara Dan Kebijakan Publik."

²⁸ Adolf Z.D. Siahay, "Public Accounting As A Pillar Of Financial Governance: A Literature Review On Government Transparency And Accountability" 6 (2023): 2825–34.

tidak hanya berdasarkan aspek prosedural dan indikator fiskal, tetapi juga berdasarkan prinsip keadilan sosial serta fungsi negara dalam menjamin kesejahteraan warga negara. Kontribusi akademik penelitian ini terletak pada konstruksi perspektif hukum keuangan negara yang mengintegrasikan prinsip fiskal dengan pendekatan hak asasi manusia, sehingga menempatkan perlindungan hak ekonomi sebagai batas normatif dalam penggunaan instrumen utang publik. Penelitian selanjutnya dapat diarahkan pada perumusan indikator hukum mengenai batas konstitusional kebijakan utang negara yang secara lebih spesifik mengukur hubungan antara kapasitas fiskal, prioritas belanja publik, dan pemenuhan hak ekonomi masyarakat.

Daftar Pustaka:

- Abdillah, Irsyadul Ibad, dan Novi Primitasari. “Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan, Kesehatan, Dan Infrastruktur Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Wilayah Indonesia Bagian Timur” 7, no. 03 (2023): 494–503.
- Ahmad, dan Sri Rahayu. “Pengelolaan Investasi Negara Dalam Kedaulatan Ekonomi Dan Keadilan Sosial,” 2025.
- Annand, Moh, Ananda Saputra, Aryo Dwiarief, dan Susetyo Rachmat. “Eksistensi BPK dalam Melakukan Pengawasan Keuangan Negara” 2, no. September (2025).
- Editya, Dea Avega. “Tinjauan atas Efektivitas Penggunaan Key Opinion Leader (KOL) dalam Penjualan Surat Utang Negara Ritel seri SBR011 dengan Pendekatan Data Analytics,” 2022, 1–18.
- Fadilah, Dimas. “Peran Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam Menjaga Stabilitas Ekonomi : Tinjauan Maqasid Syariah Tentang Hifzh Al-Mal” 2, no. 6 (2025): 1–18.
- Febriansyah, M. Iqbal, Adrian Kurnia Sobana Putra, Muh. Tsaqif Rafii, dan W Pangestoeti. “Kebijakan Fiskal dan Pengelolaan Utang Publik: Tantangan dan Peluang di Era Globalisasi (Fiscal Policy and Public Debt Management: Challenges and Opportunities in The Era of Globalization)” 4, no. 1 (2025).
- Ibrahim, Helmi. “Perubahan Uud 1945 Belum Mendukung Perwujudan Perekonomian Nasional Berdasarkan Demokrasi Ekonomi,” no. Xxxix (2018): 1688–1708.
- Indrawati. “Prinsip Good Financial Governance Dalam Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Mewujudkan Clean Governance” Xvii, no. 3 (2021): 201–11.
- Itasari, Endah Rantau. “Kepatuhan Hukum Negara Indonesia Terhadap Icescr” 9, no. 2 (2021): 414–22.
- Karwur, Christy Edotry Torry, Theodorus H. W. Lumunon, dan Edwin Neil. Tinangon. “Pemenuhan Hak Memperoleh Kesehatan Ditinjau Dari Pasal 28 H Ayat 1 Undang –

- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” 13, no. 02 (2024).
- Kusuma, Erico Perdana, Daryono Soebagiyo, dan Maulidyah Indira Hasmarini. “Analisis Utang Pemerintah terhadap Kebijakan Fiskal di Indonesia 2014-2023” 8, no. 1 (2025): 307–17.
- Muyassar. “Analisis Kebijakan Redistribusi Pendapatan Dan Perubahan Sosial-Ekonomi : Studi Kasus Kesejahteraan Di Indonesia” 4, no. 1 (2024): 1–10.
- Rahmi, Rafidah, Wahjoe Pangestoeti, Desi Mazura, dan Renita Br Tompul. “Analisis Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Perspektif Ekonomi Publik Berdasarkan Undang-Undang No 17 Tahun 2003” 9, no. 9 (2025).
- Ramadhan, Dicky Riyan, Irsyad Abdurrohman Shiddiq, Muhammad Salman Alfarisi, dan Rendy Mervin. “Apakah Indonesia Sedang Bergantung? Analisis Kebijakan Utang Pemerintah Dalam Perspektif Syariah” 25, no. 1 (2025).
- S, Eben Henry R M, dan Dian Arsitha W. “Implementasi Konsep Negara Kesejahteraan (Welfare State) dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial di Indonesia,” 2024, 620–28.
- Safitri, Meilissa Ike Dien, Candra Fajri Ananda, dan Ferry Prastyia. “Analisis Dampak Belanja Pemerintah Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Inklusif Jawa Timur” 6 (2021): 85–96.
- Sarwono, Edi, dan Zainal Arifin Hoesein. “Kepastian Hukum dan Perlindungan Hak Peserta Pemagangan Sebagai Implementasi UUD 1945 Guna Pekerjaan dan Penghidupan Layak,” 2025, 65–80.
- Sefriani, dan Sri Wartini. “Corporate Social Responsibility Dan Tanggung Jawab Negara Terhadap Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya Di Indonesia” 4, no. 2 (2015): 269–91.
- Siahay, Adolf Z.D. “Public Accounting As A Pillar Of Financial Governance: A Literature Review On Government Transparency And Accountability” 6 (2023): 2825–34.
- Silalahi, Wilma, dan Gladwin Wijaya. “Optimalisasi Pemanfaatan Pajak dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara : Antara Prinsip Keadilan Fiskal dan Akuntabilitas Publik” 3, no. 3 (2026): 218–28.
- Susanto, Mei. “Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Budgeter dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara,” 2021.
- Syahputra, Al Ghozaly Irzha Bagus, Alya Syifa Sinaroja, dan Valiant Rizqi Widyoseno. “Korporatisme Negara Dan Ekonomi Privatisasi Terhadap Pembangunan Negara Dan Kebijakan Publik” 4, no. 1 (2024): 76–89.
- Taufiqurrohman Syahuri. “Politik Hukum Perekonomian Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945,” 2021.

Yanti, Dewi, Junita Mawartina, Heti Sarlini, dan Wahjoe Pangestoeti. “Mekanisme Pengelolaan Utang Negara dan Implikasinya terhadap Perekonomian Nasional,” 2025.

Zahroh, Ainul Faizah, Hadi Pramono, Suro Budi Santoso, dan Hardiyanto Wibowo. “Determinan Kebijakan Utang (Studi Kasus Pada Badan Usaha Milik Negara (Bumn) Di Indonesia Periode 2019- 2021)” 9, no. 3 (2023): 565–76.