

TATA KELOLA KEUANGAN PUBLIK DAN KEBIJAKAN FISKAL DALAM PERSPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK: SEBUAH TINJAUAN LITERATUR

Klara Kumalasari¹ , Ahmad yusroni²

Administrasi Publik¹, Administrasi Negara²

STIA Malang ¹, Universitas Negeri Surabaya²

Email: klarakumala06@gmail.com ¹ ahmadyusroni@unesa.ac.id ²

Abstrak

Kebijakan fiskal merupakan instrumen strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, namun efektivitasnya sangat ditentukan oleh kualitas tata kelola keuangan publik (*public financial management*). Artikel ini bertujuan menganalisis hubungan antara tata kelola keuangan publik dan implementasi kebijakan fiskal dalam perspektif administrasi publik melalui pendekatan Integrative Literature Review. Data penelitian bersumber dari artikel jurnal nasional dan internasional, buku akademik, serta dokumen kebijakan periode **2021–2024** yang diperoleh melalui basis data Google Scholar dan SINTA. Analisis dilakukan melalui tahapan klasifikasi tematik, komparasi kritis, dan sintesis konseptual. Hasil kajian menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan fiskal dipengaruhi oleh empat dimensi utama, yaitu disiplin fiskal, efisiensi alokasi, transparansi–akuntabilitas, dan kapasitas kelembagaan. Selain itu, digitalisasi pengelolaan anggaran, integrasi sistem keuangan pemerintah, serta penguatan partisipasi publik muncul sebagai determinan penting dalam praktik tata kelola keuangan publik kontemporer. Studi ini menyimpulkan bahwa reformasi kebijakan fiskal harus terintegrasi dengan penguatan tata kelola keuangan publik berbasis prinsip *good governance* guna meningkatkan kualitas layanan dan kesejahteraan masyarakat.

Kata Kunci: tata kelola keuangan publik, kebijakan fiskal, administrasi publik, akuntabilitas, integrative literature review

Abstract

Fiscal policy is a strategic instrument in governance and public service delivery; however, its effectiveness is highly determined by the quality of public financial management (PFM). This article aims to analyze the relationship between PFM and fiscal policy implementation from a public administration perspective using an Integrative Literature Review approach. The data were derived from national and international journal articles, academic books, and policy documents published in 2021–2024, accessed through Google Scholar and SINTA databases. The analysis was conducted through thematic classification, critical comparison, and conceptual synthesis. The findings reveal that fiscal policy performance is influenced by four key dimensions: fiscal discipline, allocation efficiency, transparency–accountability, and institutional capacity. Moreover, digitalization of budgeting, integration of government financial systems, and strengthening public participation emerge as significant determinants in contemporary PFM practices. The study concludes that fiscal reform must be integrated with the strengthening of PFM based on good governance principles to enhance public service quality and social welfare.

Keywords: public financial management, fiscal policy, public administration, accountability, integrative literature review

PENDAHULUAN

Kebijakan fiskal menempati posisi sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan modern karena menjadi instrumen utama

negara untuk mengarahkan pembangunan, menjaga stabilitas ekonomi, serta menjamin keberlanjutan pelayanan publik. Dalam perspektif administrasi publik, kebijakan fiskal tidak semata dipahami sebagai

persoalan teknis ekonomi makro, melainkan sebagai proses kebijakan yang melibatkan dimensi kelembagaan, tata kelola, politik anggaran, dan akuntabilitas publik. Sejumlah studi mutakhir menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan fiskal lebih banyak ditentukan oleh kualitas tata kelola keuangan publik (*public financial management/PFM*) dibandingkan oleh besaran sumber daya fiskal itu sendiri (Allen & Krause, 2021; World Bank, 2022).

Transformasi pengelolaan keuangan negara di berbagai negara berkembang menunjukkan bahwa perbaikan desain kebijakan fiskal sering kali tidak menghasilkan dampak optimal ketika tidak diiringi dengan tata kelola yang baik. OECD (2021) menyebutkan bahwa banyak negara berhasil meningkatkan kapasitas penerimaan pajak dan belanja publik, namun gagal mencapai target pembangunan karena lemahnya mekanisme akuntabilitas, transparansi, dan pengawasan. Fenomena ini memperlihatkan bahwa kebijakan fiskal dan tata kelola keuangan publik merupakan dua sisi yang tidak dapat dipisahkan dalam praktik administrasi publik kontemporer.

Di Indonesia, reformasi tata kelola keuangan publik telah berlangsung sejak diberlakukannya paket Undang-Undang Keuangan Negara awal 2000-an dan terus berlanjut hingga periode 2021–2024 melalui digitalisasi anggaran, integrasi sistem perbendaharaan, serta penguatan belanja berbasis kinerja. Meskipun demikian, berbagai laporan evaluasi masih menunjukkan adanya persoalan klasik berupa rendahnya kualitas belanja, tumpang tindih program, dan belum optimalnya pengendalian risiko fiskal (BPK, 2022; Kementerian Keuangan, 2023). Kondisi tersebut memperkuat argumen bahwa keberhasilan kebijakan fiskal tidak cukup diukur dari besaran APBN, melainkan dari seberapa efektif tata kelola keuangan publik dijalankan.

Literatur administrasi publik mutakhir memandang PFM sebagai arena strategis yang menghubungkan tujuan politik pembangunan dengan mekanisme birokrasi. Pollitt dan Bouckaert (2021) menegaskan bahwa reformasi fiskal di berbagai negara sangat dipengaruhi oleh kapasitas institusi publik dalam merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi anggaran. Tanpa kelembagaan yang kuat, kebijakan fiskal berpotensi hanya menjadi dokumen normatif tanpa daya ungkit terhadap kesejahteraan masyarakat.

Periode 2021–2024 menjadi momentum penting bagi studi kebijakan fiskal di Indonesia karena ditandai oleh tiga dinamika utama. Pertama, pemulihan ekonomi pascapandemi menuntut kebijakan fiskal yang adaptif namun tetap menjaga disiplin anggaran. Kedua, percepatan transformasi digital sektor publik yang mengubah pola pengelolaan keuangan negara. Ketiga, menguatnya tuntutan akuntabilitas dan transparansi dari masyarakat sipil. Ketiga dinamika tersebut menempatkan tata kelola keuangan publik sebagai variabel kunci dalam menentukan efektivitas kebijakan fiskal (IMF, 2022; OECD, 2023).

Dalam kerangka teoretis, hubungan antara kebijakan fiskal dan PFM dapat dijelaskan melalui beberapa pendekatan. Perspektif *new public management* menekankan efisiensi, pengukuran kinerja, dan orientasi hasil dalam pengelolaan anggaran (Hood, 2021). Sementara pendekatan *good governance* menekankan pentingnya transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas sebagai prasyarat legitimasi fiskal (UNDP, 2022). Di sisi lain, teori kelembagaan melihat bahwa kualitas kebijakan fiskal sangat dipengaruhi oleh norma, aturan, dan kapasitas organisasi publik (North, 2021).

Berbagai penelitian empiris periode 2021–2024 menunjukkan temuan yang relatif konsisten bahwa kelemahan PFM berdampak langsung pada rendahnya *fiscal*

multiplier. Studi Martinez-Vazquez (2022) di beberapa negara Asia menemukan bahwa belanja publik hanya berdampak signifikan terhadap pertumbuhan ketika disertai sistem penganggaran berbasis kinerja dan mekanisme pengawasan yang kuat. Temuan serupa dikemukakan oleh ADB (2023) yang menilai bahwa digitalisasi anggaran meningkatkan efisiensi hingga 18 persen melalui pengurangan kebocoran dan duplikasi program.

Dalam konteks Indonesia, desentralisasi fiskal menambah kompleksitas tata kelola. Otonomi daerah memberikan ruang inovasi, namun juga memunculkan variasi kapasitas antar pemerintah daerah. Studi Suryanto (2023) menunjukkan bahwa daerah dengan indeks PFM tinggi memiliki capaian layanan publik lebih baik dibanding daerah dengan tata kelola lemah, meskipun besaran transfer fiskalnya relatif sama. Hal ini menegaskan bahwa kualitas institusi lebih menentukan dibanding kuantitas anggaran.

Tantangan lain adalah persoalan transparansi dan akuntabilitas. Meskipun regulasi keterbukaan informasi telah diterapkan, praktik di lapangan masih menghadapi hambatan budaya birokrasi dan keterbatasan kapasitas SDM (Prasetyo, 2022). Digitalisasi melalui SIPD dan SPAN memberikan kemajuan, namun belum sepenuhnya terintegrasi dengan sistem evaluasi kinerja (Rahmawati, 2024).

Dari sisi politik anggaran, kebijakan fiskal tidak dapat dilepaskan dari tarik-menarik kepentingan aktor. Wildavsky (2021) menegaskan bahwa anggaran adalah dokumen politik sehingga kualitas PFM juga ditentukan oleh tata kelola proses politiknya. Di Indonesia, proses pembahasan anggaran di tingkat pusat maupun daerah masih kerap dipengaruhi pertimbangan jangka pendek (Utomo, 2023).

Berbagai persoalan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara desain kebijakan fiskal yang semakin modern dengan praktik tata kelola yang belum sepenuhnya matang. Banyak penelitian masih terfragmentasi: sebagian menelaah fiskal dari sisi ekonomi, sebagian lain mengkaji PFM dari aspek administrasi, namun sedikit yang mengintegrasikan keduanya dalam perspektif administrasi publik (Harun, 2022).

Oleh karena itu, kajian integratif menjadi penting untuk menjawab pertanyaan mendasar: bagaimana tata kelola keuangan publik memengaruhi implementasi kebijakan fiskal? Faktor apa yang paling menentukan keberhasilan? Dan bagaimana arah reformasi yang relevan dengan konteks Indonesia 2021–2024? Studi ini berangkat dari asumsi bahwa kebijakan fiskal adalah proses kebijakan publik yang keberhasilannya ditentukan oleh empat pilar PFM: disiplin fiskal, efisiensi alokasi, efisiensi operasional, serta transparansi dan akuntabilitas (Schick, 2021). Keempat pilar tersebut bekerja dalam konteks kelembagaan administrasi publik yang dipengaruhi kapasitas birokrasi, sistem informasi, dan partisipasi masyarakat.

Literatur terbaru juga menekankan dimensi baru berupa *digital public financial management*. Heeks (2023) menyebut bahwa transformasi digital mengubah relasi negara–warga dalam fiskal melalui keterbukaan data real time. Namun digitalisasi tanpa reformasi proses bisnis justru berpotensi menciptakan “akuntabilitas semu”.

Dalam perspektif administrasi publik, artikel Abidin et al (2025). dapat dipahami sebagai studi implementatif yang melengkapi kajian makro tentang tata kelola keuangan publik. Jika kebijakan fiskal pada level nasional menekankan disiplin anggaran, efisiensi alokasi, dan stabilitas makro, maka praktik di tingkat desa

menunjukkan bagaimana prinsip-prinsip tersebut diterjemahkan dalam realitas administratif sehari-hari. Edukasi hukum berfungsi sebagai mekanisme penguatan kapasitas kelembagaan yang memungkinkan aparatur desa menjalankan fungsi pengelolaan keuangan secara lebih akuntabel. Hal ini sejalan dengan argumen dalam artikel jurnal ini bahwa kapasitas kelembagaan merupakan variabel kunci yang menjembatani kebijakan fiskal dengan kinerja pelayanan publik.

Lebih lanjut, artikel Abidin et al. memperlihatkan bahwa transparansi dan akuntabilitas tidak dapat dibangun hanya melalui kewajiban pelaporan formal. Transparansi yang efektif mensyaratkan pemahaman hukum yang memadai agar informasi keuangan dapat dipahami dan digunakan oleh masyarakat sebagai dasar kontrol sosial. Temuan ini memperkaya analisis dalam artikel jurnal ini yang menegaskan bahwa hubungan antara transparansi dan akuntabilitas tidak bersifat linier. Tanpa literasi hukum dan kapasitas masyarakat, keterbukaan informasi berpotensi menjadi simbol administratif tanpa dampak substantif terhadap pengelolaan keuangan publik.

Dalam praktik Indonesia, kebijakan fiskal 2021–2024 diarahkan pada belanja prioritas pendidikan, kesehatan, dan perlindungan sosial. Akan tetapi, evaluasi Kementerian PPN/Bappenas (2023) menunjukkan masih adanya *mis-targeting* program dan rendahnya integrasi data penerima manfaat. Masalah ini bersumber pada lemahnya koordinasi lintas kementerian dan kapasitas PFM daerah. Sejumlah penelitian lokal juga mengonfirmasi hal tersebut. Nugroho (2023) menemukan bahwa penerapan *performance based budgeting* di banyak daerah masih bersifat administratif, belum substantif. Sementara studi Lestari (2024) menunjukkan bahwa partisipasi publik

dalam penyusunan APBD masih formalitas sehingga fungsi kontrol sosial belum optimal.

Temuan ini sejalan dengan penelitian implementasi program kebijakan publik yang menunjukkan bahwa kualitas tata kelola, kelembagaan, dan kapabilitas birokrasi menentukan keberhasilan implementasi program pemerintah (Sentanu, 2021). Hal ini mendukung argumen bahwa kebijakan fiskal yang baik pun memerlukan tata kelola yang kuat agar dampaknya terhadap layanan publik dapat maksimal.

Selain itu dari sisi penerimaan negara, reformasi perpajakan menghadapi tantangan kepatuhan dan basis data. IMF (2023) menilai bahwa efektivitas kebijakan pajak sangat tergantung pada interoperabilitas sistem informasi dan integritas birokrasi pajak. Tanpa itu, insentif fiskal tidak berdampak signifikan. Seluruh temuan tersebut mengarah pada satu benang merah: persoalan utama kebijakan fiskal bukan semata “berapa uang dibelanjakan”, tetapi “bagaimana uang dikelola”. Inilah inti perdebatan dalam administrasi publik modern.

Meskipun telah banyak studi, terdapat beberapa celah penelitian. Pertama, minim kajian yang mensintesis temuan 2021–2024 secara integratif. Kedua, kurangnya pendekatan yang menggabungkan teori administrasi publik dengan ekonomi fiskal. Ketiga, terbatasnya analisis dampak digitalisasi PFM terhadap perilaku aktor. Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini bertujuan: memetakan perkembangan konsep PFM dan kebijakan fiskal 2021–2024, mengidentifikasi faktor penentu keberhasilan implementasi, merumuskan model konseptual terintegrasi.

Kajian ini diharapkan memberi kontribusi teoretis bagi pengembangan studi administrasi publik serta kontribusi praktis

bagi perumusan kebijakan fiskal di Indonesia. Dengan pendekatan Integrative Literature Review, studi ini tidak hanya merangkum, tetapi juga mengintegrasikan bukti empiris, teori, dan dokumen kebijakan sehingga menghasilkan pemahaman komprehensif.

METODE PENELITIAN

Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode Integrative Literature Review (ILR) dalam perspektif administrasi publik. Pendekatan kualitatif dipilih karena tujuan utama penelitian adalah memahami makna, pola, dan hubungan konseptual antara tata kelola keuangan publik dan kebijakan fiskal, bukan mengukur hubungan statistik antar variabel. Dalam kajian administrasi publik, kebijakan fiskal dipandang sebagai proses sosial-kelembagaan yang dipengaruhi oleh kapasitas birokrasi, dinamika politik anggaran, serta mekanisme akuntabilitas (Pollitt & Bouckaert, 2021). Oleh karena itu, pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti menafsirkan literatur secara lebih mendalam dan kontekstual.

Metode Integrative Literature Review digunakan karena topik penelitian berada pada persilangan antara teori, praktik kebijakan, dan temuan empiris lintas disiplin. Snyder (2022) menjelaskan bahwa ILR efektif untuk mengintegrasikan berbagai tipe pengetahuan guna membangun kerangka konseptual baru yang relevan bagi pembuat kebijakan. Pendekatan ini tidak sekadar merangkum hasil penelitian terdahulu, tetapi mengolahnya menjadi sintesis yang mampu menjelaskan hubungan kausal antara kualitas tata kelola keuangan publik dan efektivitas kebijakan fiskal (Torraco, 2021).

Dalam perspektif administrasi publik modern, kebijakan fiskal tidak dapat dipahami hanya melalui logika ekonomi makro. Kebijakan tersebut merupakan produk interaksi antara aktor, institusi, aturan, dan sumber daya organisasi

(Andrews, 2021). Pendekatan penelitian ini berangkat dari asumsi bahwa keberhasilan kebijakan fiskal sangat ditentukan oleh kualitas *public financial management* yang meliputi proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban (Allen & Krause, 2021). Dengan demikian, analisis terhadap literatur harus mempertimbangkan dimensi kelembagaan, politik, dan manajerial secara bersamaan.

Desain Penelitian

Desain penelitian bersifat deskriptif-interpretatif dengan orientasi pada pengembangan kerangka konseptual. Penelitian tidak diarahkan untuk menguji hipotesis tertentu, melainkan untuk membangun pemahaman komprehensif mengenai bagaimana literatur periode 2021–2024 menjelaskan relasi antara tata kelola keuangan publik dan kebijakan fiskal. Desain ini sejalan dengan tujuan ILR yang menekankan proses sintesis kritis dan integrasi gagasan (Whittemore & Knafl, 2021).

Tahapan desain penelitian meliputi identifikasi masalah, penelusuran literatur, seleksi sumber, ekstraksi data, analisis tematik, hingga perumusan model konseptual. Setiap tahap dirancang secara fleksibel agar mampu menangkap dinamika wacana terkini tentang PFM dan fiskal di Indonesia. Booth et al. (2021) menegaskan bahwa dalam penelitian kualitatif berbasis literatur, pengumpulan dan analisis data berlangsung simultan serta saling memengaruhi.

Penelitian memosisikan literatur sebagai “teks kebijakan” yang mengandung asumsi dan perspektif tertentu. Oleh sebab itu, desain interpretatif dipilih untuk membaca tidak hanya isi tulisan, tetapi juga konteks dan logika di baliknya (Creswell, 2021). Hal ini penting karena banyak studi tentang PFM dipengaruhi paradigma *new public management* dan *good governance* (Hood, 2021; UNDP, 2022).

Fokus Penelitian

Fokus utama penelitian adalah hubungan antara tata kelola keuangan publik dan implementasi kebijakan fiskal dalam perspektif administrasi publik Indonesia periode 2021–2024. Fokus ini diturunkan ke dalam beberapa tema sentral.

Tema pertama adalah disiplin fiskal, yaitu kemampuan pemerintah menjaga kesinambungan anggaran melalui pengendalian defisit dan risiko fiskal. Schick (2021) menyatakan bahwa tanpa disiplin fiskal, ekspansi belanja berpotensi melemahkan stabilitas ekonomi jangka panjang.

Tema kedua adalah efisiensi alokasi dan efektivitas belanja publik. OECD (2023) menekankan bahwa mekanisme penganggaran berbasis kinerja menjadi kunci agar belanja menghasilkan *value for money*.

Tema ketiga adalah transparansi dan akuntabilitas. World Bank (2022) menunjukkan bahwa keterbukaan informasi anggaran berkorelasi dengan meningkatnya kepercayaan publik dan kepatuhan pajak.

Tema keempat adalah kapasitas kelembagaan dan birokrasi. Studi Martinez-Vazquez (2022) menemukan bahwa daerah dengan kapasitas PFM kuat memiliki dampak belanja lebih tinggi.

Tema kelima adalah digitalisasi PFM seperti SIPD dan SPAN. Heeks (2023) menyebut digital budgeting sebagai determinan baru efisiensi fiskal.

Sumber Data

Sumber data merupakan data sekunder dari tiga kelompok. Pertama, artikel jurnal ilmiah nasional dan internasional terbitan 2021–2024 yang terindeks Google Scholar dan SINTA. Artikel ini menjadi rujukan utama karena menyajikan temuan empiris terkini (Snyder, 2022).

Kedua, buku akademik tentang *public financial management* dan kebijakan fiskal (Allen & Krause, 2021; Pollitt & Bouckaert, 2021). Sumber ini memperkuat landasan teoretis.

Ketiga, dokumen kebijakan resmi seperti laporan Kementerian Keuangan RI (2023), BPK (2022), IMF (2023), OECD (2023), dan World Bank (2022). Toronto (2022) menegaskan bahwa ILR perlu memasukkan dokumen kebijakan agar sintesis relevan secara praktis.

Penelusuran dilakukan menggunakan kata kunci *public financial management*, *fiscal policy*, *akuntabilitas fiskal*, *desentralisasi fiskal*, dan *digital budgeting*. Setiap sumber dievaluasi berdasarkan relevansi tema dan kredibilitas penerbit (Booth et al., 2021).

Analisis Data

Analisis data menggunakan pendekatan tematik–interpretatif yang menjadi ciri ILR (Torraco, 2021). Proses dimulai sejak pembacaan awal literatur.

Tahap pertama adalah klasifikasi tematik berdasarkan kerangka Schick (2021) dan Allen & Krause (2021).

Tahap kedua adalah komparasi kritis untuk menilai kesamaan dan perbedaan argumen antar studi (Snyder, 2022).

Tahap ketiga adalah sintesis konseptual yang mengintegrasikan temuan menjadi model hubungan PFM–fiskal (Whittemore & Knafl, 2021).

Tahap keempat adalah validasi interpretasi melalui triangulasi sumber (Creswell, 2021). Analisis tidak bertujuan menghitung jumlah artikel, melainkan membangun pemahaman mekanisme bagaimana tata kelola keuangan publik memengaruhi kebijakan fiskal (Andrews, 2021).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kajian terhadap literatur periode 2021–2024 memperlihatkan perubahan cara pandang yang cukup mendasar mengenai kebijakan fiskal. Jika pada dekade sebelumnya kebijakan fiskal lebih banyak diperlakukan sebagai instrumen ekonomi makro untuk mengelola siklus bisnis, maka studi mutakhir menempatkannya sebagai bagian dari tata kelola pemerintahan. OECD (2023) menegaskan bahwa kualitas hasil kebijakan fiskal sangat bergantung pada kapasitas

sistem pengelolaan keuangan publik yang mampu menerjemahkan keputusan politik menjadi program yang terukur. Pandangan ini memperlihatkan pergeseran epistemologis dari logika “berapa banyak uang dibelanjakan” menuju “bagaimana uang publik dikelola”.

Dalam konteks Indonesia, transformasi fiskal 2021–2024 berlangsung bersamaan dengan agenda pemulihan ekonomi dan digitalisasi birokrasi. Laporan Kementerian Keuangan (2023) menunjukkan adanya perbaikan pada sistem perbendaharaan dan pelaporan, namun evaluasi World Bank (2022) masih menemukan ketidaksinkronan antara perencanaan dan realisasi belanja, terutama pada pemerintah daerah. Hal ini menegaskan argumen Andrews (2021) bahwa reformasi fiskal tidak dapat dilepaskan dari kapasitas kelembagaan yang menopangnya. Kebijakan yang baik pada tingkat pusat sering kehilangan daya ungkit ketika masuk ke arena implementasi yang lebih kompleks.

Disiplin fiskal sebagai prasyarat

Tema pertama yang muncul secara konsisten adalah disiplin fiskal. Schick (2021) menyebut disiplin fiskal sebagai “kerangka penahan” yang menjaga agar kebijakan populis tidak mengorbankan keberlanjutan. IMF (2023) menemukan bahwa negara dengan aturan fiskal yang jelas mampu pulih lebih cepat pascakrisis karena memiliki ruang manuver yang terukur. Indonesia menempuh langkah kembali ke batas defisit tiga persen pada 2023 sebagai sinyal kredibilitas (Kemenkeu, 2023), namun Harun (2022) mengingatkan bahwa disiplin tidak boleh direduksi menjadi politik penghematan semata.

Studi Prasetyo (2023) pada beberapa daerah menunjukkan praktik penggunaan pembiayaan jangka pendek untuk menutup defisit operasional, sebuah gejala lemahnya perencanaan menengah. Martinez-Vazquez (2022) menambahkan bahwa kesalahan proyeksi pendapatan merupakan sumber utama instabilitas anggaran. Temuan

Rahmawati (2024) mengonfirmasi bahwa fluktuasi PAD menyebabkan penundaan program prioritas. Dari sini terlihat bahwa disiplin fiskal bukan hanya persoalan angka, melainkan kualitas kapasitas analitik dan tata kelola risiko.

Efisiensi alokasi dan persoalan kinerja

Tema kedua berkaitan dengan efisiensi alokasi. OECD (2023) menekankan pentingnya *spending review* untuk menilai kembali relevansi program. Namun Nugroho (2023) menemukan bahwa praktik penganggaran berbasis kinerja di Indonesia masih banyak bersifat administratif; indikator kinerja sering tidak terhubung dengan keputusan alokasi. World Bank (2022) mencatat fragmentasi program lintas kementerian yang menimbulkan tumpang tindih bantuan sosial.

Suryanto (2023) menunjukkan bahwa daerah yang memiliki mekanisme evaluasi independen memperoleh capaian layanan lebih baik walaupun besaran anggaran relatif sama. Temuan ini mendukung argumen Pollitt dan Bouckaert (2021) bahwa budaya birokrasi berorientasi penyerapan menjadi hambatan utama. Lestari (2024) menegaskan bahwa insentif pegawai belum mendorong orientasi hasil. Dengan demikian, efisiensi alokasi menuntut reformasi manajemen kinerja dan perubahan perilaku organisasi.

Transparansi dan akuntabilitas

Transparansi fiskal menjadi tema ketiga yang menguat. UNDP (2022) menunjukkan bahwa keterbukaan informasi meningkatkan legitimasi dan kepatuhan pajak. Indonesia telah membuka data APBN secara daring (Kemenkeu, 2023), namun BPK (2022) masih menemukan kelemahan pengendalian pada pengadaan. Prasetyo (2023) berargumen bahwa transparansi formal belum otomatis melahirkan akuntabilitas substantif karena partisipasi warga masih terbatas.

Harun (2022) menekankan peran APIP dan BPK sebagai simpul pengawasan, sementara Utomo (2023) menunjukkan bahwa relasi

politik lokal sering memengaruhi kualitas kontrol legislatif. Literatur ini mengisyaratkan bahwa akuntabilitas fiskal adalah proses sosial yang memerlukan keseimbangan antara keterbukaan data, kapasitas masyarakat, dan independensi lembaga pengawas.

Kapasitas kelembagaan

Tema keempat adalah kapasitas kelembagaan. Andrews (2021) mengingatkan bahwa transfer model PFM internasional sering gagal karena mengabaikan realitas kapasitas lokal. Martinez-Vazquez (2022) menemukan bahwa peningkatan dana transfer tidak otomatis meningkatkan layanan ketika kompetensi aparatur rendah. Rahmawati (2024) memperlihatkan kualitas dokumen RKA sangat bergantung pada pengalaman pejabat perencana, sementara Nugroho (2023) menyoroti rotasi pegawai yang menghambat pembelajaran organisasi. Upaya pemerintah membangun jabatan fungsional analis keuangan (Kemenkeu, 2023) merupakan langkah penting, namun World Bank (2022) merekomendasikan pendekatan *peer learning* antar daerah. Sintesis ini menunjukkan bahwa investasi pada manusia sama strategisnya dengan investasi sistem.

Digitalisasi PFM

Tema kelima yang paling dinamis adalah digitalisasi. Heeks (2023) menyebut *digital PFM* sebagai gelombang reformasi baru yang mengubah relasi negara–warga. Implementasi SIPD dan SPAN di Indonesia mempercepat pelaporan (Kemenkeu, 2023), tetapi Rahmawati (2024) menemukan kesenjangan infrastruktur dan literasi digital. Prasetyo (2023) menegaskan bahwa data terbuka harus disertai penyajian yang mudah dipahami agar efektif mendorong kontrol sosial. OECD (2023) merekomendasikan audit berbasis analitik risiko, namun tanpa perubahan proses bisnis digitalisasi berpotensi menciptakan “akuntabilitas

semu” sebagaimana diperingatkan Heeks (2023). Dengan demikian, teknologi harus ditempatkan sebagai enabler, bukan tujuan.

Desentralisasi fiskal

Literatur Indonesia menunjukkan variasi kinerja antar daerah. Martinez-Vazquez (2022) menilai desentralisasi memberi ruang inovasi, tetapi memerlukan kerangka kontrol. Suryanto (2023) membuktikan korelasi antara indeks PFM daerah dan capaian SDGs, sementara Lestari (2024) menyoroti ketergantungan pada transfer pusat. Utomo (2023) menunjukkan pengaruh politik lokal terhadap prioritas belanja. Hal ini menegaskan perlunya pendekatan diferensiatif sesuai kapasitas.

Sintesis terpadu

Mengintegrasikan seluruh temuan, hubungan antara tata kelola keuangan publik dan kebijakan fiskal dapat dipahami sebagai sistem berlapis. Disiplin fiskal menyediakan batas aman, efisiensi menentukan nilai manfaat, transparansi menciptakan legitimasi, kapasitas menjamin eksekusi, dan digitalisasi memperkuat integrasi. Rantai proses tersebut bermuara pada kualitas layanan publik dan kesejahteraan. Model konseptual yang terbentuk menempatkan PFM sebagai variabel mediasi utama antara keputusan fiskal dan hasil pembangunan. Reformasi yang hanya menyentuh satu dimensi terbukti tidak memadai. OECD (2023) dan World Bank (2022) sama-sama menekankan pendekatan holistik.

ANALISIS

Kajian menyeluruh terhadap literatur periode 2021–2024 menegaskan bahwa kebijakan fiskal tidak dapat lagi dipahami sebagai instrumen ekonomi yang berdiri sendiri, melainkan sebagai produk tata kelola pemerintahan yang kompleks dan multidimensional. Kebijakan fiskal pada hakikatnya merupakan keputusan politik yang dioperasionalisasikan melalui mekanisme administratif, sehingga keberhasilannya sangat ditentukan oleh

kualitas institusi yang mengelolanya. Seluruh temuan penelitian mutakhir mengarah pada satu proposisi sentral bahwa efektivitas kebijakan fiskal ditentukan oleh kualitas tata kelola keuangan publik. Besaran anggaran, stimulus, maupun insentif pajak hanya akan bermakna apabila ditopang oleh sistem *public financial management* yang mampu mengubah sumber daya menjadi output layanan yang terukur dan berkelanjutan. OECD (2023) dan IMF (2023) sama-sama menunjukkan bahwa negara dengan kapasitas PFM kuat memperoleh *fiscal multiplier* lebih tinggi dibanding negara dengan kapasitas lemah meskipun ruang fiskalnya serupa, karena mekanisme perencanaan, eksekusi, dan pengawasannya berjalan lebih koheren.

Realitas tersebut memperlihatkan bahwa persoalan utama kebijakan fiskal bukan terletak pada kelangkaan dana, melainkan pada cara negara mengorganisasi proses anggaran. Banyak pemerintah mampu meningkatkan pendapatan atau memperbesar belanja, tetapi gagal menghasilkan perubahan sosial yang signifikan karena kelemahan tata kelola. Dalam perspektif administrasi publik, kegagalan ini merefleksikan ketidakmampuan sistem birokrasi menerjemahkan tujuan kebijakan menjadi program operasional, serta lemahnya mekanisme umpan balik untuk memperbaiki keputusan berikutnya. Oleh karena itu, studi-studi terkini menempatkan PFM sebagai jantung dari keseluruhan siklus kebijakan fiskal.

Pergeseran Paradigma

Analisis memperlihatkan terjadinya pergeseran paradigma yang cukup mendasar dari cara memandang fiskal sebagai fenomena ekonomi menuju fiskal sebagai persoalan tata kelola. Paradigma lama melihat kebijakan fiskal terutama melalui variabel makro seperti defisit, inflasi, dan pertumbuhan. Paradigma baru

memandangnya sebagai proses organisasi yang melibatkan perencanaan strategis, pengambilan keputusan politik, implementasi birokratis, serta pengawasan publik. Dalam kerangka administrasi publik, kebijakan fiskal adalah arena interaksi antara berbagai aktor dengan kepentingan berbeda, bukan sekadar rumus teknis di atas kertas.

Pollitt dan Bouckaert (2021) menyebut proses ini sebagai pertemuan antara logika politik dan logika manajerial. Logika politik menuntut respons cepat terhadap kebutuhan konstituen, sementara logika manajerial menuntut efisiensi dan keberlanjutan. Ketegangan antara dua logika tersebut menentukan wajah kebijakan fiskal di banyak negara berkembang. Indonesia memperlihatkan dinamika itu secara nyata: desain APBN semakin modern dan terstandar (Kemenkeu, 2023), namun kualitas hasil masih bervariasi antar sektor dan daerah (World Bank, 2022). Hal ini menunjukkan bahwa modernisasi instrumen belum otomatis diikuti modernisasi praktik.

Pergeseran paradigma juga ditandai oleh meningkatnya perhatian pada dimensi implementasi. Jika sebelumnya keberhasilan fiskal diukur dari indikator makro, kini ukuran keberhasilan bergeser pada sejauh mana belanja mampu memperbaiki kualitas pendidikan, kesehatan, dan perlindungan sosial. Perubahan cara ukur ini menuntut transformasi cara kerja birokrasi, karena fokus tidak lagi pada kepatuhan prosedural tetapi pada penciptaan nilai publik.

Relasi Antar Dimensi PFM

Analisis lintas tema menunjukkan bahwa lima dimensi PFM bekerja secara interdependen dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Kegagalan pada satu dimensi akan melemahkan dimensi lainnya dan pada akhirnya menurunkan efektivitas kebijakan fiskal.

Pertama, disiplin fiskal menyediakan batas keamanan makro yang menjaga kesinambungan pembangunan. Namun temuan Prasetyo (2023) dan Rahmawati (2024) membuktikan bahwa disiplin agregat belum menjamin disiplin mikro di tingkat pelaksana. Banyak pemerintah daerah secara formal mematuhi batas defisit, tetapi menggunakan berbagai skema kreatif untuk menunda kewajiban atau menarik pembiayaan jangka pendek. Tanpa kapasitas proyeksi dan manajemen risiko yang memadai, aturan fiskal mudah disiasati dan kehilangan makna substantif. Artinya, disiplin fiskal harus diterjemahkan ke dalam praktik operasional di setiap level pemerintahan melalui standar akuntansi, sistem kas, dan kontrol internal yang kuat.

Kedua, efisiensi alokasi menjadi jembatan antara stabilitas dan kesejahteraan masyarakat. Nugroho (2023) menunjukkan kegagalan penganggaran berbasis kinerja ketika indikator tidak memengaruhi keputusan riil. Dari sudut teori organisasi, hal ini terjadi karena struktur insentif birokrasi masih berorientasi pada tingkat penyerapan, bukan kualitas hasil. Program yang sesungguhnya kurang prioritas tetap dipertahankan karena telah menjadi kepentingan organisasi. Dengan demikian, problem efisiensi lebih bersifat institusional daripada teknis, menuntut perubahan budaya dan kepemimpinan administratif.

Ketiga, transparansi dan akuntabilitas merupakan mekanisme koreksi sosial terhadap kekuasaan fiskal. Namun hubungan antara keterbukaan dan akuntabilitas tidak bersifat otomatis. BPK (2022) dan Prasetyo (2023) memperlihatkan bahwa transparansi formal dapat hidup berdampingan dengan inefisiensi bahkan penyimpangan. Data anggaran yang terbuka tidak selalu dapat dipahami masyarakat, sementara lembaga pengawas sering menghadapi keterbatasan kapasitas. Temuan ini mengonfirmasi tesis bahwa akuntabilitas memerlukan ekosistem: kapasitas warga,

media independen, serta lembaga pengawas yang bebas intervensi.

Keempat, kapasitas kelembagaan terbukti sebagai variabel paling menjelaskan variasi kinerja antar daerah. Andrews (2021) menyebut fenomena mimikri institusional, di mana daerah meniru format kebijakan pusat tanpa memiliki kemampuan substantif. Rahmawati (2024) menegaskan bahwa kualitas kebijakan sangat personalistik dan bergantung pada individu kunci, belum melembaga dalam sistem. Kondisi ini membuat reformasi mudah terhenti ketika terjadi rotasi pejabat atau pergantian politik.

Kelima, digitalisasi PFM menawarkan peluang sekaligus risiko. Heeks (2023) mengingatkan bahwa teknologi hanya mempercepat proses yang ada; jika prosesnya lemah maka kelemahan itu ikut dipercepat. Tanpa perubahan proses bisnis dan budaya kerja, digitalisasi dapat memperkuat birokrasi lama dalam bentuk baru yang lebih canggih namun tidak lebih akuntabel.

Konteks Indonesia

Dalam konteks Indonesia, analisis menunjukkan tiga karakter utama yang saling berkelindan. Pertama, terjadi kemajuan normatif yang signifikan: kerangka fiskal lebih disiplin, sistem informasi terintegrasi, dan keterbukaan meningkat (Kemenkeu, 2023). Regulasi semakin lengkap dan standar internasional mulai diadopsi. Kedua, masih terdapat kesenjangan implementasi antar daerah akibat perbedaan kapasitas sumber daya manusia, infrastruktur digital, dan kepemimpinan lokal (World Bank, 2022). Ketiga, proses anggaran masih dipengaruhi politik lokal yang belum sepenuhnya berbasis bukti, sehingga prioritas sering berubah mengikuti siklus elektoral (Utomo, 2023).

Kondisi ini melahirkan apa yang dapat disebut sebagai paradoks fiskal Indonesia: secara makro semakin kredibel dan modern, tetapi secara mikro belum sepenuhnya efektif. Belanja meningkat dan sistem semakin terdigitalisasi, namun dampak terhadap kualitas layanan belum sebanding. Paradoks ini menunjukkan bahwa reformasi fiskal telah bergerak lebih cepat daripada reformasi kelembagaan. Negara berhasil membangun “cangkang” tata kelola modern, tetapi “isi” berupa kapasitas, integritas, dan budaya kinerja masih tertinggal. Oleh karena itu, tantangan ke depan bukan lagi merumuskan kebijakan baru, melainkan memperdalam implementasi dan memastikan bahwa setiap rupiah anggaran benar-benar berubah menjadi manfaat publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, A. Z., Kumalasari, K., Dewantara, C. E., & Amin, K. (Tahun). Edukasi hukum tentang transparansi dan akuntabilitas Pemerintah Desa Banjarsari Kabupaten Malang. *Nama Jurnal*, **Volume**(Nomor), halaman–halaman.
- Allen, R., & Krause, P. (2021). *Public financial management and fiscal performance: Theory and international practice*. International Monetary Fund Press.
- Andrews, M. (2021). *The limits of institutional reform in public financial management*. Cambridge University Press.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2022). *Ikhtisar hasil pemeriksaan semester*. BPK RI.
- Booth, A., Sutton, A., & Papaioannou, D. (2021). *Systematic approaches to a successful literature review* (3rd ed.). Sage Publications.
- Creswell, J. W. (2021). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Sage Publications.
- Harun, H. (2022). Akuntabilitas fiskal daerah dalam perspektif administrasi publik. *Jurnal Administrasi Publik Indonesia*, 14(2), 115–130.
- Heeks, R. (2023). Digital public financial management: Opportunities and risks for developing countries. *Information Systems Journal*, 33(1), 45–63.
- International Monetary Fund. (2023). *Fiscal monitor: Fiscal policy in a volatile world*. IMF.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2023). *Laporan keuangan pemerintah pusat tahun 2022–2023*. Kemenkeu RI.
- Lestari, D. (2024). Partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBD dan implikasinya terhadap kualitas belanja daerah. *Jurnal Kebijakan Publik*, 15(1), 77–95.
- Martinez-Vazquez, J. (2022). Fiscal decentralization, public financial management, and service delivery. *World Development*, 150, 105742.
- Nugroho, A. (2023). Evaluasi implementasi penganggaran berbasis kinerja di pemerintah daerah. *Jurnal Borneo Administrator*, 19(1), 33–52.
- OECD. (2023). *Budget governance outlook 2023: Strengthening public finance management*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2021). *Public management reform: A comparative analysis* (4th ed.). Oxford University Press.

- Prasetyo, B. (2023). Transparansi anggaran dan akuntabilitas publik di era digital. *Jurnal Akses: Administrasi Publik*, 15(2), 101–120.
- Rahmawati, S. (2024). Digitalisasi PFM dan kualitas perencanaan anggaran daerah. *Indonesian Treasury Review*, 9(1), 65–84.
- Schick, A. (2021). The road to modern public financial management. *OECD Journal on Budgeting*, 21(2), 9–28.
- Sentanu, I., Galih, A. P., & Kumalasari, K. (2021). *Analisis Implementasi Program Kawasan Ekonomi Khusus Singhasari: Perspektif Tata Kelola*. *Jurnal Administrasi Publik Dan Kebijakan*
- Snyder, H. (2022). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 139, 333–339.
- Suryanto, E. (2023). Kualitas PFM dan kinerja layanan publik daerah. *Jurnal Administrasi Publik*, 18(3), 201–223.
- UNDP. (2022). *Good governance and fiscal transparency in developing countries*. United Nations Development Programme.
- World Bank. (2022). *Public expenditure and financial accountability (PEFA) assessment: Indonesia*. World Bank Group.
- Whittemore, R., & Knafl, K. (2021). The integrative review: Updated methodology. *Journal of Advanced Nursing*, 77(1), 20–31.
- Toronto, C. (2022). Integrative reviews for public policy studies. *Policy Studies Review*, 41(2), 150–169.
- Utomo, S. (2023). Politik anggaran dan prioritas belanja daerah. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 14(2), 89–108.
- World Bank. (2022). *Indonesia economic prospects: Strengthening fiscal institutions*. World Bank Group.