

Anggaran Negara dan Hak Asasi Manusia: Maximum Available Resources dan Minimum Core Obligation dalam Kerangka Kebijakan Fiskal

Lalu Imam Basri

Universitas Gadjah Mada, Indonesia

Email: laluimambasri@mail.ugm.ac.id

Abstract

The State Budget (APBN) not only serves as a fiscal instrument, but also embodies the state's legal obligation to fulfill, respect, and protect Human Rights (HAM), particularly economic, social, and cultural rights. Indonesia's ratification of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR) obligates the state to utilize human rights principles in fiscal policy. The application of two key principles of the ICESCR, namely Maximum Available Resources (MAR) and Minimum Core Obligation (MCO), in the context of Indonesia's fiscal policy, legitimizes the state to implement fiscal policy from the revenue sector and obligates the state to implement budget allocation policies by considering the basic socio-economic rights of citizens. The MAR principle legitimizes the state to mobilize all domestic resources, such as taxes and non-tax state revenues, and international resources through grants and debt, to the maximum extent possible to fulfill the basic rights of citizens. Meanwhile, the MCO principle stipulates the state's obligation to prioritize the fulfillment of a minimum essential level of basic rights, such as food, primary health care, housing, and basic education, in the APBN allocation. These two principles are interrelated: maximizing resources (MAR) efforts should be directed toward meeting minimum core obligations (MCO) first. In practice, the implementation of these principles faces challenges, such as multinational tax avoidance and fiscal efficiency pressures. The MAR and MCO frameworks provide a normative and practical foundation for countries to make the state budget a human rights-responsive instrument by optimizing resource mobilization and ensuring budget allocations prioritize the fulfillment of citizens' fundamental rights.

Keywords: *Maximum Available Resources and Minimum Core Obligation*

Abstrak

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tidak hanya berfungsi sebagai instrumen fiskal. Namun juga merupakan perwujudan kewajiban hukum negara untuk memenuhi, menghormati, dan melindungi Hak Asasi Manusia (HAM), khususnya hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Ratifikasi Indonesia terhadap International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) yang memberikan kewajiban negara untuk menggunakan prinsip-prinsip HAM dalam kebijakan fiskal. Penerapan dua prinsip kunci dari ICESCR, yaitu Maximum Available Resources (MAR) dan Minimum Core Obligation (MCO), dalam konteks kebijakan fiskal Indonesia memberikan legitimasi bagi negara untuk menjalankan kebijakan fiskal dari sektor penerimaan dan memberikan kewajiban negara untuk menjalankan kebijakan alokasi anggaran dengan mempertimbangkan hak-hak dasar sosial ekonomi warga negara. Prinsip MAR melegitimasi negara untuk memobilisasi seluruh sumber daya domestik seperti pajak dan penerimaan negara bukan pajak dan sumber daya internasional melalui hibah dan utang, secara maksimal guna memenuhi hak-hak dasar warga negara. Sementara itu, prinsip MCO menetapkan kewajiban negara untuk memprioritaskan pemenuhan tingkat esensial minimal dari hak-hak dasar, seperti pangan, kesehatan primer, perumahan, dan pendidikan dasar, dalam alokasi APBN. Kedua prinsip ini saling terkait: upaya memaksimalkan sumber daya (MAR) harus diarahkan untuk memenuhi kewajiban inti minimum (MCO) terlebih dahulu. Dalam praktiknya, penerapan prinsip-prinsip ini menghadapi tantangan, seperti penghindaran pajak multinasional dan tekanan efisiensi fiskal. Kerangka MAR dan MCO memberikan landasan normatif dan praktis bagi negara untuk menjadikan APBN sebagai instrumen yang responsif HAM, dengan mengoptimalkan mobilisasi sumber daya dan memastikan alokasi anggaran yang berprioritas pada pemenuhan hak-hak dasar warga negara.

Kata kunci: *Maximum Available Resources dan Minimum Core Obligation*

PENDAHULUAN

Anggaran pendapat dan belanja negara merupakan bentuk pelaksanaan kewajiban pemerintah sebagai dutty barriers untuk memberikan warga negara hak-haknya sebagaimana telah ditetapkan dalam konstitusi (De Schutter, 2020; Saiz, 2013). Konstitusi mengamatkan pembentukan pemerintah negara Indonesia memiliki tujuan-tujuan pokok sebagaimana diamanatkan dalam alinea ke 4 Pembukaan UUD 1945 yaitu: segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan

kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social (ICESCR, 1966; Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 1945). Dalam konteks Hak Asasi Manusia, tujuan-tujuan bernegara tersebut diwujudkan penguasa salah satunya melalui APBN (Nolan et al., 2019; Stewart, 2022; Tasioulas, 2017).

Selain hal tersebut, dalam konteks pelaksanaan Hak Asasi Manusia, Indonesia juga telah meratifikasi Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya yang ditetapkan Ditetapkan oleh Resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI), tertanggal 16 Desember 1966 melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) (Bearer-Friend et al., 2023; Cobham & Jansky, 2018; Committee on Economic, 1990). Melalui ratifikasi tersebut, Indonesia secara resmi mengakui dan mengadopsi seperangkat kewajiban yang telah disepakati secara internasional untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya warga negaranya (*Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, 1997; Olika, 2024). Implikasi dari ratifikasi tersebut seharusnya berdampak kepada perlindungan hak ekonomi, social dan budaya warganya melalui kebijakan fiskal (RI, 2005; Summers & Zucman, 2021). Negara berkewajiban untuk mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya untuk menjamin pemenuhan hak-hak tersebut kepada warga negaranya (Alstadsæter et al., 2018). Lebih lanjut ratifikasi International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESC) juga memunculkan dua prinsip dasar dalam implementasi kebijakan fiskal kaitannya dengan Hak-hak tersebut yaitu prinsip Maximum Available Resources (MAR) dan Minimum Core Obligation (MCO) (Balakrishnan et al., 2011; Mcculloch et al., 2020).

Berdasarkan uraian di atas, kebijakan fiskal berdasarkan ICESC, tidak lagi dapat dipandang sebagai dokumen pengagaran semata, namun juga dapat dilihat dari perspektif kewajiban hukum (legal obligation) negara untuk menjalankan kewajiban-kewajibannya sebagaimana tercantum dalam ICESC sebagaimana telah diratifikasi oleh Indonesia (Lusiani & Saiz, 2020; Sepulveda Carmona & Nyst, 2017). Berbekal dari hal tersebut, tulisan ini bermaksud untuk menganalisis sejauh mana negara berkewajiban untuk menggunakan pendekatan-pendekatan Hak Asasi Manusia, khususnya berkaitan dengan implementasi ratifikasi International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights dalam kebijakan fiskal. Selain itu penelitian ini juga bermaksud untuk menganalisis sejauh mana dampak ratifikasi International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights terhadap kebijakan fiskal Indonesia.

Urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan mendesak untuk memahami bagaimana prinsip-prinsip HAM, khususnya MAR dan MCO, dapat diintegrasikan ke dalam kebijakan fiskal Indonesia. Dengan semakin meningkatnya ketimpangan sosial-ekonomi dan tantangan dalam pemenuhan hak-hak dasar warga negara, diperlukan kerangka normatif yang kuat untuk memastikan bahwa APBN benar-benar menjadi instrumen yang berpihak kepada pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Kebaruan (novelty) penelitian ini terletak pada pendekatan integratif yang menganalisis secara simultan prinsip MAR dan MCO dalam konteks kebijakan fiskal Indonesia, dengan menghubungkan kedua prinsip tersebut ke dalam dua dimensi utama kebijakan fiskal: penerimaan negara (perpajakan) dan alokasi anggaran (belanja negara).

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis sejauh mana negara berkewajiban untuk menggunakan pendekatan-pendekatan Hak Asasi Manusia, khususnya berkaitan dengan implementasi ratifikasi International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights dalam kebijakan fiskal, serta menganalisis sejauh mana dampak ratifikasi tersebut terhadap kebijakan fiskal Indonesia. Manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan literatur hukum hak asasi manusia dan kebijakan fiskal, serta menjadi acuan bagi pembuat kebijakan dalam merancang APBN yang lebih responsif terhadap pemenuhan hak-hak dasar warga negara. Secara praktis, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi instrumen advokasi bagi masyarakat sipil dalam mendorong kebijakan fiskal yang berpihak pada pemenuhan hak asasi manusia.

METODE PENELITIAN

Penulisan paper ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan analisis deskriptif-normatif. Penelitian normatif dilakukan dengan menelaah dan mengkaji prinsip-prinsip hukum, norma-norma, dan asas-asas hukum yang relevan, baik yang bersumber dari hukum internasional (khususnya ICESCR dan penafsirannya oleh Committee on Economic, Social and Cultural Rights melalui General Comment) maupun hukum nasional (UUD 1945, undang-undang terkait HAM dan keuangan negara). Pendekatan deskriptif digunakan untuk memaparkan secara sistematis konsep MAR dan MCO, struktur APBN, serta proses perencanaan dan penganggaran di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Prinsip Maximum Available Resources

Maximum Available Resources (MAR) merupakan prinsip yang mewajibkan negara untuk memaksimalkan sumber daya yang dimiliki untuk melakukan segala upaya agar hak-hak warga negara sebagaimana tercantum dalam ICESCR terpenuhi. Hal ini berdasarkan article 2.1 ICESCR:

“Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures”.

Article 2.1 ICESCR ini merupakan landasan normatif untuk prinsip Maximum Available Resources (MAR). landasan ini mewajibkan negara peserta konvensi untuk mengupayakan semaksimal mungkin sumber daya yang dimiliki, baik domestik maupun melalui kerja sama internasional, untuk memenuhi hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya secara bertahap. Ini menjadi dasar hukum bagi negara untuk merancang kebijakan fiskal khususnya yang berkaitan dengan pengalokasian dan pemenuhan semaksimal mungkin sumber daya yang dimiliki oleh negara untuk memenuhi hak-hak warga negara yang berkaitan dengan ICSECR atau hak social, ekonomi dan budaya warga negaranya.

Selanjutnya menarik untuk dibahas berkaitan dengan makna dari “available resources”. Meskipun dalam convenan tidak menjelaskan maksud dari sumber daya yang tersedia, namun penjelasan Committee on Economic, Social and Cultural Rights memperjelas makna dari frasa

available resources. Committee on Economic, Social and Cultural Rights dalam general comment nomor 3 paragraf ke 13 memberikan penjelasan bahwa:

“The phrase 'to the maximum of its available resources' was intended by the drafters of the Covenant to refer to both the resources existing within a State and those available from the international community through international cooperation and assistance.”.

Berdasarkan penjelasan dari otoritas tersebut dapat dimaknai bahwa yang dimaksud dengan “available resources” tidak hanya mencakup pada sumber daya yang tersedia di dalam negeri, namun juga termasuk sumber daya yang mungkin dapat disediakan dari komunitas internasional. Hal ini menjelaskan bagaimana negara peserta kovenan berkewajiban menggunakan seluruh kemampuannya baik secara mandiri melalui kemampuan dalam negeri maupun juga ketersediaan bantuan luar negeri melalui kerjasama dan asistensi. Hal ini tentunya membuka peluang penerapan kebijakan fiskal tidak hanya terfokus pada pemanfaatan sumber daya dalam negeri, namun juga melalui kerjasama internasional yang tetap difokuskan kepada pemenuhan kebutuhan dasar minimum.

Pada prinsipnya prinsip Maximum available resources merupakan prinsip dasar yang menjadi legitimasi bagi negara/pemerintah untuk memaksimalkan seluruh sumber daya yang dimiliki, tidak hanya terbatas pada anggaran namun sumber daya lain untuk memenuhi kewajiban inti minimum yang disyaratkan dalam ICESCR. Hal ini sejalan dengan pendapat Radhika Balakrishnan dan kawan-kawan :

“The concept of maximum available resources requires further development in order to challenge the unequal distribution of material resources, and re-imagine the role of the state not only as an efficient administrator of existing resources, but as an institution that mobilizes resources to meet core human rights obligations.”

Pendapat ini menegaskan bahwa prinsip Maximum Available Resources tidak hanya tentang mengelola anggaran yang ada, tetapi juga tentang mobilisasi sumber daya melalui instrumen kebijakan fiskal seperti pajak, utang, dan kerja sama internasional. Penerapan prinsip ini harus dilaksanakan dalam konteks menjalankan kewajiban inti minimum yang harus dilakukan pemerintah/negara sebagai duty-bearer dalam konteks pemenuhan hak-hak warga negaranya sebagai pemegang hak sebagaimana diatur dalam ICESCR.

Pelaksanaan prinsip ini sejalan dengan amanat konstitusi yang mewajibkan negara mengelola sumber-sumber daya yang ada untuk sebesar-sebarnya kemakmuran rakyat. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasar konstitusional bagi pemerintah untuk menerapkan prinsip Maximum Available Resources dalam kerangka kebijakan fiskal untuk memenuhi hak-hak dasar warga negaranya.

B. Prinsip Minimum Core Obligation atau Kewajiban Inti Minimum

Prinsip Minimum Core Obligation tidak secara tegas disampaikan dalam dokumen ICESCR. Prinsip ini secara implisit muncul dalam artikel-artikel ICESCR. Prinsip ini baru muncul secara eksplisit dalam Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 3:

“...a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State party. Thus, for example, a State party in which any significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education is, prima facie, failing to discharge its obligations under the Covenant.”

Penjelasan ini adalah definisi resmi tentang Minimum Core Obligation atau Kewajiban minimum inti dari Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Minimum Core Obligation menjelaskan tingkat pemenuhan minimal yang harus dipenuhi oleh negara sebagai duty bearer terhadap hak-hak ekonomi, sosial dan budaya bagi warga negara sebagai pemegang hak tersebut yaitu “essential foodstuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education”. Hak-hak tersebut, bahkan dalam kondisi sumber daya terbatas harus tetap dipenuhi oleh negara. Dalam konteks kebijakan fiskal, hal ini berarti anggaran yang berkaitan dengan hak-hak tersebut harus mendapat prioritas alokasikan untuk memenuhi kebutuhan dasar tersebut sebelum mengalokasikan untuk kebutuhan yang lain. Berdasarkan ICESCR, dapat diuraikan bahwa kewajiban inti minimum yang harus dipenuhi oleh negara yaitu:

1. Pasal 11 – Hak atas Standar Hidup yang Layak (Makanan, Pakaian, Perumahan);
2. Pasal 12 – Hak atas Kesehatan ;
3. Pasal 13 – Hak atas Pendidikan;
4. Pasal 9 – Hak atas Jaminan Sosial;

Prinsip Minimum Core Obligation, merupakan legitimasi pemerintah untuk menerapkan prinsip lain yang sebelumnya dibahas yaitu prinsip Maximum Available Resources. Prinsip ini sangat berkaitan karena penerapan Maximum Available resources tidak bisa dilepaskan dari kewajiban negara untuk memenuhi kewajiban inti minimum bagi pemegang hak. Hal ini sejalan dengan penjelasan CESCR dalam General Comment No. 3 paragraf ke 10 yang menyatakan bahwa:

“Article 2 (1) obligates each State party to take the necessary steps ‘to the maximum of its available resources’. In order for a State party to be able to attribute its failure to meet at least its minimum core obligations to a lack of available resources it must demonstrate that every effort has been made to use all resources that are at its disposition in an effort to satisfy, as a matter of priority, those minimum obligations.”

Penjelasan dari CESCR ini menghubungkan langsung kewajiban inti minimum dengan prinsip pemanfaatan sumber daya yang tersedia sampai level maksimum. Berdasarkan penjelasan tersebut negara seharusnya dapat menghindari alasan kekurangan sumber daya agar dapat menghindari kewajibannya menyediakan kewajiban dasar sebagaimana diatur dalam konvensi bagi warga negaranya selaku pemegang hak. Negara harus menunjukkan bahwa semua sumber daya yang tersedia telah diarahkan untuk memenuhi kewajiban tersebut dan telah memprioritaskan alokasi sumber daya untuk melakukannya (Ronchi, 2018). Dalam kerangka kebijakan fiskal, hal ini berarti negara harus menunjukkan bahwa kebijakan pajak, belanja dan bahkan kebijakan berkaitan dengan utang negara telah dioptimalkan untuk memobilisasi sumber daya guna memenuhi hak-hak dasar yang wajib disediakan oleh negara. Penjelasan yang serupa juga telah disampaikan John Tasioulas dalam Research Paper, The World Bank, October 2017. Tasioulas menunjukkan bahwa “maximum available resources” adalah prinsip dasar dalam memenuhi hak ekonomi, sosial, dan budaya sehingga negara tidak boleh mengabaikan minimum core obligation hanya dengan alasan keterbatasan sumber daya. Dalam konteks kebijakan fiskal, ini berarti alokasi anggaran harus diprioritaskan untuk memenuhi kewajiban inti hak asasi manusia, bahkan dalam situasi sumber daya terbatas. Pendapat lain serupa juga disampaikan oleh Daniel Olika. Secara singkat Daniel Olika menyatakan bahwa prinsip kewajiban inti minimum mewajibkan negara untuk berupaya memenuhi dan melindungi

hak-hak dasar sosial-ekonomi warga negara. kebutuhan akan perlindungan dengan pemenuhan hak-hak inti ini seharusnya mewajibkan negara untuk berupaya merealisasikan kebutuhan akan hak—hak tersebut dengan segera dan bertahap. Prinsip pemenuhan kebutuhan ini berdasarkan ICSECR dilakukan dengan prinsip ‘Progressive realisation’. Hal ini berarti pemenuhan ini menuntut adanya perkembangan terhadap pemenuhan. Dapat juga dimaknai bahwa pemenuhan hak-hak tersebut dapat dilakukan secara bertahap namun harus terus berprogres dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar minimum sebagaimana disyaratkan dalam konvensi.

C. Prinsip Maximum Available Resources dan Minimum Core Obligation dalam kebijakan fiskal

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan instrument kebijakan fiskal pemerintah untuk memastikan kewajiban negara pada warga negaranya terpenuhi. Instrument untuk menilai apakah kebijakan negara melalui APBN telah memenuhi prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia, dapat dilakukan melalui prinsip Maximum Available Resources dan Minimum Core Obligation. Secara umum kebijakan fiskal melalui APBN dipisahkan menjadi kebijakan penerimaan, kebijakan belanja dan kebijakan pembiayaan. Kebijakan penerimaan negara banyak berkaitan dengan kebijakan perpajakan. Hal ini wajar mengingat sebagian besar porsi penerimaan negara bersumber dari penerimaan perpajakan. Untuk itu menarik untuk ditelaah lebih lanjut bagaimana kebijakan pajak dapat menjadi instrument utama negara untuk memastikan dan melindungi hak-hak warga negaranya melalui prinsip Maximum Available Resources.

1. Kebijakan Penerimaan Negara

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, prinsip maximum available resources merupakan prinsip yang memberikan legitimasi kepada negara untuk mengupayakan semaksimal mungkin seluruh sumber daya yang ada. dalam konteks tersebut, prinsip ini tidak semata-mata berkaitan dengan kebijakan penganggaran, namun juga berkaitan dengan kebijakan lain seperti kebijakan perpajakan dan kebijakan-kebijakan lain yang memungkinkan negara mendapatkan seluruh sumber dayanya untuk melaksanakan kewajibannya memenuhi hak-hak dasar warga negara. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Olicka bahwa:

“The concept of maximum available resources requires further development in order to challenge the unequal distribution of material resources, and re-imagine the role of the state not only as an efficient administrator of existing resources, but as an institution that mobilizes resources to meet core human rights obligations.”

Hal ini menegaskan kembali bahwa prinsip ini tidak hanya tentang mengelola anggaran yang ada, tetapi juga tentang mobilisasi sumber daya melalui instrumen kebijakan fiskal seperti pajak, utang, dan kerja sama internasional.

Lebih lanjut, kebijakan penerimaan negara dalam konteks memaksimalkan sumber-sumber penerimaan negara tidak lepas dari kebijakan perpajakan. kebijakan perpajakan merupakan instrument utama dalam pemenuhan prinsip ini. Masih menurut Olicka, Pajak merupakan instrument fiskal utama untuk memobilisasi sumber daya yang ada untuk memenuhi kewajiban utama negara terhadap warga negaranya. Pajak merupakan alat utama negara untuk menghasilkan sumber daya yang dibutuhkan. Dalam konteks ini maka kebijakan perpajakan dapat digunakan sebagai instrument kebijakan yang adil dan apabila diperlukan dapat diterapkan secara progresif untuk memenuhi prinsip Maximum Available Resources. Penerapan pajak progresif ini juga sejalan dengan pendapat yang disampaikan oleh Bearer dkk

dalam “Taxation and Law and Political Economy,”. Dengan mengenakan beban pajak lebih besar pada yang lebih mampu, negara mengumpulkan sumber daya yang dapat dialokasikan untuk memenuhi kewajiban intinya (minimum core obligation) dalam hal kesehatan, pendidikan, dan perlindungan sosial warga negaranya. Dalam hal ini kebijakan pajak progresif dapat dibenarkan dalam kaitannya dengan pemenuhan prinsip ketersediaan sumber daya maksimal untuk menyediakan hak-hak dasar warga negaranya.

Lebih lanjut kebijakan perpajakan dapat juga dinilai sebagai kebijakan yang berpihak kepada HAM. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh Saiz, Ignacio bahwa pajak masih menjadi alat utama untuk menghasilkan sumber daya yang dibutuhkan untuk memenuhi secara penuh hak asasi manusia. Pendapat ini mempertegas peran kebijakan pajak dalam pemenuhan hak-hak social-ekonomi warga negaranya. Hal ini juga menjadi legitimasi bagi negara untuk terus mengembangkan kebijakan-kebijakan pajak yang diarahkan untuk memenuhi prinsip penyediaan sumber daya yang maksimal.

Namun demikian dalam prosesnya kebijakan perpajakan banyak menemui tantangan khususnya berkaitan dengan kebijakan perpajakan global. Tantangan ini antara lain berkaitan dengan Penghindaran Pajak oleh Perusahaan Multinasional dan Persaingan Tarif Pajak (Tax Competition) dan Tekanan terhadap Basis Pajak. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Miranda Stewart dalam bukunya *Tax and Government in the Twenty-First Century*. Untuk mengantisipasi hal-hal tersebut diperlukan kerjasama dan koordinasi global dan reformasi sistem perpajakan global.

Selanjutnya, dalam konteks pemenuhan kebutuhan inti, negara seringkali menggunakan instrumen kebijakan pembiayaan. Kebijakan ini diambil apabila dari sisi penerimaan telah secara maksimum diupayakan. Kebijakan ini seyogyanya merupakan kebijakan yang dilakukan hanya untuk memenuhi kebutuhan dasar yang tidak dapat dipenuhi melalui kebijakan penerimaan negara, baik melalui penerimaan pajak maupun penerimaan negara bukan pajak. Pada konteks ini pembiayaan kebutuhan dasar warga negara melalui hutang negara menjadi sebuah pemenuhan prinsip maximum available resources. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Balakrishnan dkk bahwa:

“In deciding whether borrowing can contribute to or hinder the realization of human rights, it is critical to consider whether the government is using the debt to finance the creation of assets that will help in the realization of economic and social rights.”

Pendapat ini memberikan justifikasi bagaimana defisit anggaran negara dalam rangka pemenuhan hak dasar warga negaranya dapat dibenarkan sepanjang digunakan untuk membiayai fasilitas-fasilitas yang digunakan untuk pemenuhan dan perlindungan hak sosial ekonomi warga negaranya. Hal ini sejalan juga dengan prinsip ketersediaan sebagai mana dibahas sebelumnya bahwa, ketersediaan sumber daya tidak hanya bersumber dari internal negara namun dapat juga melalui kerjasama internasional baik melalui hibah maupun hutang. Hal ini membuka ruang pemerintah untuk melakukan pembiayaan luar negeri guna menyediakan fasilitas-fasilitas yang diperlukan. Selain pemenuhan ini dalam konteks kebijakan fiskal juga membuka ruang bagi partisipasi Lembaga privat untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Pemenuhan dalam hal ini dapat dilakukan dengan metode kerjasama pemerintah dengan bada usaha. Pada intinya kerja sama pemerintah dan badan usaha merupakan kerjasama pemerintah untuk menyediakan layanan kepada warga negaranya. Hal ini tentunya sejalan dengan prinsip penggunaan sumber daya yang tersedia secara maksimal.

2. Minimum Core Obligation sebagai acuan pengalokasian anggaran

Prinsip minimum core obligation yang mewajibkan negara menyediakan kebutuhan dasar minimum untuk memenuhi hak-hak dasar social-ekonomi warga negaranya dapat dijadikan acuan dalam pengalokasian sumber daya yang dimiliki oleh negara. pengalokasian sumber daya ini dalam Bahasa kebijakan fiskal merupakan kebijakan penyusunan anggaran. Dengan menggunakan prinsip ini anggaran dapat di arahkan sebagai anggaran berbasis pada Hak Asasi Manusia berdasarkan ICESC. Dengan menggunakan pendekatan ini anggaran negara dapat diarahkan untuk memprioritaskan sumber dayanya untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negaranya. Bahkan ketika terdapat kebijakan-kebijakan yang mengarah ke efisiensi, penggunaan prinsip ini mencegah pengabaikan pemerintah untuk mengalokasikan sumber daya untuk kebutuhan dasar warga negaranya. Pendapat ini sejalan dengan praktik yang disarankan oleh Balakrishnan dkk yang menyatakan bahwa:

“Efficiency is often defined in terms of the financial costs... However, care must be taken when evaluating efficiency... increasing 'efficiency' by reducing spending on key inputs may not create true efficiencies, but imposes higher costs on unpaid, family care at home, with disproportionate impacts on women.”

Pendapat ini mengingatkan bahwa efisiensi fiskal tidak boleh dinilai secara sempit, tetapi harus mempertimbangkan dampak sosial. Dalam konteks pemenuhan kebutuhandasar, efektifitas belanja harus diukur berdasarkan pemenuhan akan terhadap realisasi hak, bukan hanya penghematan anggaran.

Untuk menjamin bahwa negara telah menjalankan kewajiban inti minimumnya, dokumen Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, dapat digunakan sebagai acuan dalam pengaplikasian prinsip ini. Dalam dokumen tersebut beberapa hal yang perlu menjadi perhatian antara lain:

- a. Negara tidak boleh mengurangi atau mengalihkan anggaran untuk layanan publik yang dasar (seperti kesehatan, pendidikan, perumahan) jika hal itu mengakibatkan masyarakat tidak dapat menikmati hak-hak tersebut, kecuali jika ada langkah memadai untuk menjamin hak-hak dasar minimal.
- b. Prinsip minimum core obligation menegaskan bahwa negara memiliki kewajiban absolut untuk memenuhi tingkat paling dasar dari setiap hak (misalnya: pangan esensial, layanan kesehatan primer dasar, tempat tinggal, pendidikan dasar). Kewajiban ini bersifat non-derogable dan tidak dapat dikurangi dengan alasan keterbatasan sumber daya. Dalam konteks alokasi belanja, ini berarti anggaran negara harus diutamakan untuk memenuhi kebutuhan dasar ini sebelum dialokasikan untuk sektor lain.

Dua hal tersebut disamping hal-hal lain yang diatur dalam dokumen tersebut dapat menjadi acuan dalam kebijakan anggaran negara. Dalam merumuskan kebijakan anggaran, berdasarkan dokumen tersebut, negara tidak diperkenankan mengalihkan sumber daya untuk layanan dasar jika pengalihan tersebut mengakibatkan pada tidak dapat dinikmatinya hak-hak dasar. Selanjutnya negara juga berkewajiban untuk mengalokasikan anggarannya untuk memenuhi hak paling social ekonomi paling dasar bagi warga negaranya.

KESIMPULAN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan instrumen pokok bagi negara untuk memenuhi kewajibannya untuk memenuhi dan melindungi hak-hak social ekonomi warga negaranya berdasarkan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). ICESCR menyediakan dua prinsip dasar yang dapat digunakan agar negara dapat menjalankan hal tersebut. Prinsip pertama yaitu Prinsip Maximul Availabel Resources sebagaimana diatur dalam artikel 2.1 ICESCR memberikan legitimasi kepada negara untuk mengerahkan segala upaya untuk mengumpulkan sumber daya yang tersedia sampai level maksimal untuk memenuhi kebutuhan hak-hak dasar social ekonomi warga negaranya. Prinsip ini memberikan legitimasi kepada negara untuk menguapaya setiap sumber daya yang mungkin, baik yang bersumber dari dalam negeri melalui kebijakan penerimaan negara dan pembiayaan atau hutang pemerintah maupun yang bersumber dari luar negeri melalui kerjasama internasional. Pada sisi sebaliknya, legitimasi tersebut timbul karena adanya kewajiban negara untuk memenuhi kebutuhan dasar esensial bagi warga negaranya yang ditegaskan dalam prinsip Minimum Core Obligation. Minimum core obligation dijelaskan oleh Committee on Economic, Social and Cultural Rights sebagai hak-hak paling dasar esensial yang menyangkut essential foodstuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education". Prinsip ini dapat digunakan sebagai acuan utama bagi negara dalam menyusun kebijakan anggarannya agar dapat memenuhi hak-hak dasar warga negaranya. Pada pokoknya International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) dan dokumen-dokumen lain yang diterbitkan oleh otoritas terkait merupakan standard yang digunakan oleh pemerintah untuk memaksimalkan sumber daya yang diperlukan untuk memenuhi kewajiban dasar warga negaranya melalui prinsip Maximum Available Resources dan digunakan juga sebagai rambu-rambu dalam penyusunan kebijakan alokasi anggaran agar alokasi sumber daya yang tersedia dapat memenuhi prinsip Minimum Core Obligation.

DAFTAR PUSTAKA

- Alstadsæter, A., Johannesen, N., & Zucman, G. (2018). Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality. *Journal of Public Economics*, 162, 89–100. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.01.008>
- Balakrishnan, R., Elson, D., Heintz, J., & Lusiani, N. (2011). *Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report*. Center for Women's Global Leadership, Rutgers University.
- Bearer-Friend, J., Delaney, E., Fishkin, J., & Forbath, W. (2023). Taxation and Law and Political Economy. In S. L. Schwarcz, K. E. Davis, & M. J. Trebilcock (Eds.), *The Oxford Handbook of Law and Political Economy* (pp. 489–512). Oxford University Press.
- Cobham, A., & Jansky, P. (2018). Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-Estimation and Country Results. *Journal of International Development*, 30(2), 206–232. <https://doi.org/10.1002/jid.3348>
- Committee on Economic, S. and C. R. (1990). *General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant): Vol. UN Doc. E/*. United Nations.
- De Schutter, O. (2020). Tax Policy as Human Rights Policy: Extraterritorial Obligations and the Right to Development. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 38(2), 93–115. <https://doi.org/10.1177/0924051920925167>
- ICESCR. (1966). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)*.
- Lusiani, N., & Saiz, I. (2020). Assessing Austerity: Monitoring the Human Rights Impacts of

- Fiscal Consolidation in Post-Crisis Europe. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 38(4), 268–292. <https://doi.org/10.1177/0924051920965428>
- Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights. (1997).
- Mcculloch, N., Moerenhout, T., & Yang, J. (2020). Fuel Subsidy Reform and the Social Contract in Nigeria: A Micro-Economic Analysis. *Energy for Sustainable Development*, 57, 11–21. <https://doi.org/10.1016/j.esd.2020.04.005>
- Nolan, A., Lusiani, N., & Courtis, C. (2019). Two Steps Forward, No Steps Back? Evolving Criteria on the Prohibition of Retrogression in Economic and Social Rights. *Journal of Human Rights Practice*, 11(1), 1–28. <https://doi.org/10.1093/jhuman/huz002>
- Olika, D. (2024). Taxation and Human Rights: Towards a Sustainable Realisation of Minimum Core Obligations in Nigeria. *African Human Rights Law Journal*, 24(1), 23–45.
- RI, U.-U. (2005). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya)*. Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Ronchi, S. (2018). Which Taxes for Which Inequality? Redistribution, Progressivity, and Inequality Reduction: A Global Analysis. *World Development*, 105, 13–28. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.12.007>
- Saiz, I. (2013). Resourcing Rights: Combating Tax Injustice from a Human Rights Perspective. In A. Nolan, R. O’Connell, & C. Harvey (Eds.), *Human Rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights* (pp. 77–104). Hart Publishing.
- Sepulveda Carmona, M., & Nyst, C. (2017). The Human Rights Approach to Social Protection: Taxation, Fiscal Policy and the Realization of the Right to Social Security. *Global Social Policy*, 17(3), 323–342. <https://doi.org/10.1177/1468018117717312>
- Stewart, M. (2022). *Tax and Government in the Twenty-First Century*. Cambridge University Press.
- Summers, A., & Zucman, G. (2021). The Fiscal Footprint of Top Incomes: A New Methodology for Estimating Tax Expenditures from Preferential Rates on Capital Income. *Journal of Public Economics*, 200, 104458. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2021.104458>
- Tasioulas, J. (2017). *Minimum Core Obligations: Human Rights in the Here and Now*. The World Bank.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (1945).



© 2026 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY SA) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>).