

## **Desain Kebijakan: Percepatan Penggunaan Dana Penanganan Covid19 Berbasis Kinerja**

**Beni Kurnia Illahi, Putra Perdana Ahmad Saifulloh**

Universitas Bengkulu  
putrappas@unib.ac.id

### **Abstract**

*The government must issue legal instruments in handling COVID-19 so that the budget of up to Rp.695.2 trillion is absorbed as soon as possible. However, the problem is that in every budget implementation, low budget absorption is a phenomenon that cannot be denied and almost always occurs every year, both at the Ministry and Regional levels, including in the context of dealing with the COVID-19 pandemic. this. To answer this question, it is necessary to know the regulation and dynamics of absorption of performance-based budgets in an emergency for handling the COVID-19 pandemic and how to design government policies in accelerating the use of funds for handling COVID-19 based on the concept of a performance-based budget Policy design, namely: (i) increasing the capacity of financial managers of work units in preparing fund withdrawal plans and procurement planning; (ii) improving regulations, particularly related to annual budget revision procedures that give greater authority to the power of budget users and budget users in completing budget revisions and procedures for issuing multi-year contract permits; (iii) increasing the role of the internal supervisory apparatus of state ministries/institutions as well as quality control units in each state ministry/institution in monitoring the implementation of activities by each work.*

**Keywords:** *Design, Budget Absorption, Performance-Based Budgeting*

### **Ringkasan**

Pemerintah harus mengeluarkan instrumen hukum dalam penanganan COVID-19 agar sesegera mungkin anggaran dengan besaran mencapai Rp.695,2 triliun terserap. Namun persoalannya dalam setiap pelaksanaan anggaran, penyerapan anggaran yang rendah menjadi suatu fenomena yang tidak bisa dipungkiri dan hampir selalu terjadi di setiap tahun, baik di tingkat Kementerian/Lembaga (K/L) maupun Tingkat Daerah, tak terkecuali dalam rangka penanggulangan pandemi COVID-19 ini. Menjawab persoalan tersebut, maka perlu diketahui pengaturan dan dinamika penyerapan anggaran berbasis kinerja dalam keadaan darurat untuk penanggulangan pandemi COVID-19 dan bagaimana desain kebijakan pemerintah dalam percepatan penggunaan dana penanggulangan covid-19 berdasarkan konsep anggaran berbasis kinerja. Desain kebijakan, yaitu: (i) meningkatkan kapasitas para pengelola keuangan satuan kerja (satker) dalam menyusun rencana penarikan dana dan perencanaan pengadaan; (ii) menyempurnakan regulasi, khususnya terkait tata cara revisi anggaran tahun yang memberi kewenangan lebih besar

kepada kuasa pengguna anggaran dan pengguna anggaran dalam menyelesaikan revisi anggaran dan tata cara penerbitan ijin kontrak tahun jamak; (iii) meningkatkan peran aparat pengawasan intern kementerian negara/ lembaga maupun unit-unit pengendali mutu di setiap kementerian negara/ lembaga dalam melakukan *monitoring* terhadap pelaksanaan kegiatan oleh masing-masing satker.

**Kata Kunci:** Desain, Penyerapan Anggaran, Anggaran Berbasis Kinerja

### A. Pendahuluan

Keadaan darurat terjadi di Indonesia dari Maret 2020 sampai sekarang (20 Juni 2021) karena Penyebaran *Virus Corona Disease* 2019 (COVID-19) menjadi pandemi yang mengancam kesehatan dan keselamatan umat manusia di dunia, tidak terkecuali di Indonesia. COVID-19 menginfeksi saluran pernafasan dengan gejala, seperti *common cold*. Masa masuknya COVID-19 sampai dengan timbul gejala sekitar 3-14 hari. Pada masa inkubasi, pasien belum menunjukkan gejala apa-apa, gambaran sel darah putih dan limfosit masih dalam batas normal. Memasuki fase awal penyakit, virus menyebar melalui aliran darah, dan diduga menyebar pada jaringan yang mengekspresi ACE2, seperti paru-paru, saluran cerna, ginjal, dan jantung. Gejalanya berupa demam ringan, kemudian penyakitnya empat atau tujuh hari setelah timbul gejala awal. Kondisi

pasien masih demam, dan mulai sesak, terjadi kerusakan pada paru-paru, pada pemeriksaan laboratorium ditemukan jumlah limfosit menurun. Perjalanan penyakit selanjutnya timbul kekentalan darah.<sup>1</sup>

Tatanan kehidupan sosial, budaya, ekonomi, politik, hingga aspek keagamaan mengalami perubahan. Interaksi sosial dan aktivitas di luar rumah yang melibatkan kontak fisik harus dikurangi atau dihindari. Masyarakat diimbau untuk tetap di rumah. Aktivitas keluar rumah dibatasi. Ke luar rumah sebatas untuk kebutuhan pokok seperti pangan dan obat-obatan. Kemudian agar terhindar dari penularan COVID-19, saat keluar rumah ikuti protokol pencegahan COVID-19 antara lain: menggunakan masker, cuci tangan atau menggunakan cairan antiseptik

---

<sup>1</sup> Sutaryo, 2004, *SARS-Cov*, Yogyakarta: Fakultas Kedokteran UGM, hlm. 4-5.

setelah menyentuh benda dan permukaan apapun, tidak menyentuh wajah sampai tangan benar-benar bersih, dan jaga jarak aman (*physical distancing*) dengan orang lain, minimal satu meter.<sup>2</sup>

Selama pandemi COVID-19, kegiatan ekonomi, kegiatan belajar mengajar, hingga peribadatan keagamaan dibatasi. Perayaan hari-hari besar keagamaan-pun sangat terasa berbeda dari tahun-tahun sebelumnya. Peringatan Isra Mi'raj Nabi Muhammad (27 Rajab 1441 H) yang jatuh pada 22 Mei 2020 tidak semeriah tahun-tahun sebelumnya. Begitu pula saat Hari Suci Nyepi Tahun Baru Saka 1942 pada 25 Maret 2020, sejumlah rangkaian ritual sebelum dan sesudah tradisi penyepian 36 jam, tidak dilaksanakan atau dilaksanakan dengan sangat terbatas. Detik-detik Waisak dan perayaan Waisak 2564 BE/2020 di sejumlah Vihara ditiadakan. Ibadah Misa Kenaikan Isa Almasih tahun ini dilakukan di rumah atau secara online. Saat Idul Fitri 1441 H tiba, umat Muslim

merayakan kemenangan setelah menjalankan puasa di bulan Ramadhan. Namun suasana menyambut Idul Fitri ala Indonesia tahun ini sungguh sangat berbeda. *Sungkeman, halal bihalal*, salam-salaman (saling berjabat tangan) saling memaafkan merupakan tradisi khas Indonesia yang lazim dilakukan saat Idul Fitri dan beberapa hari setelahnya. Tradisi ini secara fisik mengalami kendala karena penerapan *physical distancing*. Namun demikian tradisi tetap dapat dilakukan di tengah pandemi dengan memanfaatkan media online. Penyebaran COVID-19 yang telah merebak ke sejumlah negara di dunia hingga memasuki wilayah Indonesia tentu harus ditangani secara serius. Terlebih COVID-19 telah menimbulkan masalah kesehatan yang serius sehingga banyak korban meninggal. Pemerintah memandang bencana pandemi COVID-19 menjadi ancaman bagi stabilitas perekonomian nasional. Oleh karena itu, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 (Perpu No.1/2020) tentang

---

<sup>2</sup> Majalah Konstitusi No.159, Mei 2020, hlm. 14.

Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.<sup>3</sup>

Upaya dan langkah serius tersebut terus digulirkan sejak ditetapkannya status kedaruratan non-alam di Indonesia hingga pemberlakuan kebijakan menuju adaptasi tatanan kehidupan baru atau dikenal dengan istilah *New Normal*. Tentu saja peristiwa langka ini tidak saja memengaruhi kehidupan sosial masyarakat, namun juga berimplikasi langsung maupun tidak langsung terhadap perekonomian global, termasuk di dalamnya sektor keuangan, perdagangan, dan perbankan.<sup>4</sup> Itu sebabnya, Pemerintah Republik Indonesia akhirnya menerbitkan sejumlah instrumen hukum guna

menanggulangi dampak terhadap meluasnya penyebaran COVID-19 tersebut. Salah satu instrumen hukum yang dimaksud, yaitu: Undang-Undang No.2 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19 dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional (UU Kebijakan Keuangan COVID-19). Tentu dengan dikeluarkannya UU tersebut sebagai payung hukum pemerintah dalam penanganan COVID-19, maka secara langsung juga memberikan konsekuensi bagi pemerintah untuk melaksanakan sesegera mungkin anggaran dengan besaran mencapai Rp. 695,2 triliun.

Persoalannya dalam setiap pelaksanaan anggaran, penyerapan anggaran yang rendah menjadi suatu fenomena yang tidak bisa dipungkiri dan hampir selalu terjadi di setiap tahun, baik di tingkat Kementerian/Lembaga (K/L) maupun Tingkat Daerah, tidak terkecuali dalam rangka penanggulangan pandemi COVID-19 ini. Hal tersebut diamini melalui

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 14-15.

<sup>4</sup> Dian Puji Simatupang, *Ekulibrium Kebijakan Keuangan Negara Menghadapi Keadaan Negara Darurat Akibat Penyebaran Covig-19 Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020*, Depok, 2020.

beberapa Pidato Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo yang digelar pada setiap rapat bersama jajaran kementerian. Pada konteks demikian, Presiden Joko Widodo menuturkan bahwa saat ini hanya anggaran pemerintah yang dapat menjadi tumpuan untuk menggerakkan roda perekonomian. Itu sebabnya, anggaran penanggulangan COVID-19 ini tidak boleh mengendap sedikitpun, karena ini berhubungan dengan hajat hidup orang banyak. Sejatinya jika ditelisik dari beberapa pidato presiden tersebut, *stand poin* pidato tersebut menekankan isu penyerapan anggaran. Padahal pada 18 Juni 2020, dan 7 Juli 2020, Presiden sudah mengkritik keras Menteri-Menterinya yang tidak cakap dalam pembelanjaan anggaran. Namun sayangnya, fakta presiden sudah berkali-kali kecewa terhadap isu penyerapan anggaran tersebut, tetapi situasi tidak kunjung berubah. Artinya stagnansi kemudian menunjukkan ada *problem* fundamental yang belum ditemukan inti pemasalahannya. Walaupun presiden sudah menerima banyak laporan bahwa salah satu alasan

apatur pemerintah lambat dalam proses penyerapan anggaran karena takut terbentur masalah hukum di masa depan. Namun, sejatinya itu tidak boleh dijadikan alibi atau problem secara yuridis. Sebab, instrumen hukumnya sudah tersedia mulai dari regulasi, jajarannya dan lembaga terkait juga telah mengeluarkan sederet kebijakan dan pedoman yang bernuansa menenteramkan. Misalnya, lahirnya UU Kebijakan Keuangan COVID-19. Di samping itu, untuk konteks penyerapan anggaran via pengadaan barang jasa (PBJ), birokrat juga sudah punya acuan regulasi untuk penanganan keadaan darurat (Peraturan Presiden No.16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa, Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) No 13 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa dalam Penanganan Keadaan Darurat). Belakangan, LKPP pun sudah mengeluarkan Surat Edaran (SE) No 3 Tahun 2020 Tentang Penjelasan Atas Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa dalam Rangka Penanganan *Corona Virus*

*Disease 2019* (COVID-19) untuk Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) dalam Rangka Penanganan COVID-19.<sup>5</sup>

Di samping itu, KPK juga sudah berinisiatif memberikan kepastian hukum bagi pejabat pemerintah dalam pengadaan barang dan jasa melalui Surat Edaran (SE) No 8 Tahun 2020 Tentang Penggunaan Anggaran Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19. KPK menegaskan bahwa pihaknya tidak akan serta merta langsung menindak manakala terjadi potensi kerugian negara. Disamping harga, KPK juga melihat kualitas, dan COVID-19 yang meniscayakan mahalannya harga-harga barang. Bahkan KPK mengatakan selama tidak korupsi, birokrat akan aman. Jaksa Agungpun membuat kebijakan, yaitu dengan mengeluarkan Instruksi Jaksa Agung No.6 Tahun 2020 Tentang Pengamanan Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Serta Pembatasan

Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19, dan Surat Edaran Jaksa Agung No 7 Tahun 2020 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Pendampingan Terhadap *Refocussing* Kegiatan, Realokasi Anggaran, Serta Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan COVID-19 yang intisarinya menyatakan bahwa Hukum Administrasi Negara akan menjadi *Premium Remedium* dalam penegakan hukum.<sup>6</sup> Lalu yang menjadi pertanyaan besarnya adalah apa pertimbangan logis aparaturnya pemerintah masih memilih ekstra hati-hati dalam melaksanakan belanja pemerintah di tengah kondisi darurat pandemi COVID-19 ini?.

Di samping itu, World Bank, juga menyebut bahwa negara-negara berkembang seperti halnya Indonesia mempunyai permasalahan yang beragam dalam penyerapan anggaran yang disebut "*slow back-loaded*", artinya penyerapan rendah pada awal sampai tengah tahun anggaran,

---

<sup>5</sup><https://www.jawapos.com/opini/21/07/2020/ancaman-resesi-masalah-serapan-anggaran/>, Diakses Tanggal 13 Februari 2021, Pukul 02.16 WIB.

---

<sup>6</sup><https://www.jawapos.com/opini/21/07/2020/ancaman-resesi-masalah-serapan-anggaran/>, Diakses Tanggal 13 Februari 2021, Pukul 02.16 WIB.

namun melonjak memasuki akhir tahun anggaran. Rendahnya penyerapan anggaran merupakan masalah klasik, hal ini terus terjadi setiap tahunnya. Terlambatnya penyerapan anggaran yang terjadi di akhir tahun berimplikasi terhadap kinerja Pemerintah. *Problem* ini menghambat proyek-proyek yang sedang berjalan dan menghambat ekonomi di daerah tersebut.<sup>7</sup>

Dalam perkembangan hukum keuangan negara, sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara beserta aturan paket UU keuangan negara lainnya, memang pelaksanaan anggaran belanja negara selalu menimbulkan masalah yuridis terutama soal serapan anggaran. Jika dibentangkan secara yuridis formal, persoalan tersebut ternyata menyangkut disharmonisasi peraturan perundang-undangan. Sebab, dalam penyusunan hukum positif tidak mempertimbangkan efektivitas dan

efisiensi implementasi rumusan pada tataran praktik termasuk saling tumpang tindih antar peraturan pelaksana dan peraturan antar lembaga penegak hukum.<sup>8</sup> Penyusunan hukum positif dalam pelaksanaan anggaran belanja negara selevel undang-undang cenderung hasil kompromi pemikiran para elite politik, pemangku kepentingan sehingga landasan filosofi, yuridis, ekonomis dan sosiologis tidak menjadi pertimbangan utama dalam proses pembentukannya.<sup>9</sup>

Selain faktor regulasi, faktor politik anggaran juga menentukan dan mempengaruhi penyerapan anggaran. Dimana anggaran yang digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan pemerintah merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Menurut Mardiasmo, anggaran bukan sekedar

---

<sup>7</sup> M. Muchsin dan Andi Sofian Noor, *Fenomena Penyerapan Anggaran: Kenapa Akselerasi di Akhir Tahun?*, dalam Paris Review: Majalah BPKP Provinsi DKI Jakarta, Edisi Desember 2011, hlm. 6-9.

---

<sup>8</sup> W. Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia, hlm. 226.

<sup>9</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, 2009, *Keuangan Publik dalam Perpektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 134.

masalah teknis akan tetapi lebih merupakan alat politik. Selain itu, faktor yang memengaruhi penyerapan anggaran selanjutnya adalah faktor perencanaan anggaran yang dapat diartikan sebagai suatu rancangan sebagai pengendali dan penentu arah yang akan ditempuh oleh suatu organisasi untuk mencapai suatu tujuan organisasi. Permasalahan yang timbul di dalam perencanaan anggaran disebabkan karena konsep perencanaan yang tidak matang dalam penentuan anggaran berdampak kepada program kerja yang tidak berjalan sesuai dengan apa yang diinginkan.<sup>10</sup> Oleh karena itu, berdasarkan penjelasan di atas, maka sejatinya aparat pemerintah disamping dipengaruhi oleh berbagai faktor dalam pelaksanaan anggaran, bagaimanapun harus tetap memiliki komitmen untuk berani mengeksekusi anggaran tersebut. Apalagi anggaran yang dianggarkan ditujukan untuk kepentingan khusus masyarakat yaitu dalam penanggulangan pandemi COVID-

19. Namun persoalan dan faktanya sekarang, aparat pemerintah masih terkesan dibelenggu oleh aturan hukum yang bersifat teknis dan cenderung dijadikan alat yang sewaktu-waktu dapat terseret dalam ranah hukum terutama pidana dan tata usaha negara. Tentu untuk menyikapi hal itu, agar secara hukum kebijakan tersebut dianggap konstitusional dan secara empirik tidak melanggar hukum akibat penyalahgunaan anggaran COVID-19, maka diperlukan *grand design* ataupun cetak biru terhadap *good will* untuk melakukan penguatan kebijakan tersebut. Maka paper ini fokus mengkaji penyerapan anggaran yang berbasis kinerja, dan bagaimana peran hukum positif dalam melakukan efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan harmoni anggaran belanja negara terkait COVID-19. Mempertimbangkan pentingnya gagasan kebijakan dan sistem tersebut, maka Penulis perlu melakukan kajian komprehensif dengan judul, Desain Kebijakan Pemerintah dalam Percepatan Penggunaan Dana Penanggulangan

---

<sup>10</sup> Mardiasmo, 2002, *Perpajakan*, Yogyakarta: CV Andi Offset, hlm. 65.

Covid-19 Berdasarkan Konsep Anggaran Berbasis Kinerja.

Berdasarkan latar belakang di atas dan dalam rangka menjamin agar secara hukum kebijakan keuangan COVID-19 oleh pemerintah dianggap konstitusional dan tidak berpotensi merugikan keuangan negara dalam penyerapan anggaran, maka setidaknya terdapat dua rumusan masalah yang dapat menjadi “pagar” dalam *paper* ini, yaitu antara lain: (1). Bagaimana pengaturan dan dinamika penyerapan anggaran berbasis kinerja dalam keadaan darurat untuk penanggulangan pandemi COVID-19?; dan (2). Desain Kebijakan Pemerintah Dalam Percepatan Penggunaan Dana Penanggulangan COVID-19 Berdasarkan Konsep Anggaran Berbasis Kinerja?.

### **B. Metode Penelitian,**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Menurut F. Sugeng Istanto, penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum.<sup>11</sup> Jenis penelitian ini adalah

---

<sup>11</sup> F. Sugeng Istanto, 2007, *Penelitian Hukum*, Yogyakarta: CV. Ganda, hlm. 29.

penelitian hukum normatif. Alasannya, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>12</sup> Dari segi sifat, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan gambaran yang seteliti mungkin manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.<sup>13</sup> Penelitian ini berbentuk preskriptif yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada. Sifat preskriptif ini akan digunakan untuk menganalisis dan menguji nilai-nilai yang terdapat dalam hukum. Tidak hanya terbatas pada nilai-nilai dalam wilayah hukum positif semata, melainkan juga nilai-nilai yang melatarbelakangi dan menyemangati lahirnya hukum tersebut. Dengan sifat deskriptif dan bentuknya yang preskripsi, penelitian ini dapat mengungkap apa dan bagaimana Desain Kebijakan Pemerintah Dalam Percepatan Penggunaan Dana Penanggulangan COVID-19

---

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hlm. 13

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

Berdasarkan Konsep Anggaran Berbasis Kinerja. Sehubungan dengan uraian di atas, penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu: pendekatan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan.<sup>14</sup>

### C. Pembahasan

#### 1. Pengaturan dan Dinamika Penyerapan Anggaran Berbasis Kinerja dalam Keadaan Darurat Untuk Penanggulangan Pandemi COVID-19

Seringkali di dalam dinamika hidup berbangsa, dan bernegara membuat Hukum Positif tidak cukup mencakup, dan mengakomodir keadaan luar biasa atau bisa juga dikatakan negara dalam keadaan darurat yang dapat menimbulkan kekacauan dan ancaman bagi bangsa dan negara. Keadaan darurat mempunyai pengertian yang luas, dapat berwujud keadaan darurat militer atau keadaan darurat perang, keadaan darurat karena bencana

alam, keadaan darurat administratif berupa keadaan darurat keuangan atau keadaan darurat yang biasa disebut *welfare emergency* dan lain sebagainya.<sup>15</sup>

Dalam keadaan darurat, berlaku Hukum Darurat untuk mengatur syarat, prosedur pemberlakuan, dan mengakhirinya, juga mengatur hal-hal yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh pemerintah dalam keadaan darurat tersebut agar tidak memberi kesempatan timbulnya penyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan undang-undang dasar.<sup>16</sup> Pemberlakuan suatu keadaan darurat di suatu negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial sebagaimana halnya di Indonesia memberikan pembenaran kepada Presiden untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk mengatasi keadaan darurat dengan memperhatikan kewenangan DPR,

---

<sup>14</sup> Darwance, Yokotani dan Wenni Anggita, *Dasar-Dasar Pemikiran Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual*, Darwance, Jurnal Hukum Progresif, Vol.XV, No.2, Desember 2020, hlm. 196.

---

<sup>15</sup> Muhammad Syarif Nuh, 2011, *Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, dalam Jurnal Hukum Ius Quia Iustum (FH UII), No. 2, Vol. 18 April 2011, hlm. 243.

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 3.

yaitu; a.melakukan pengawasan yang ketat dalam menentukan adanya suatu keadaan darurat; b.membentuk kekuasaan untuk mengatasi keadaan darurat itu; c.memantau pelaksanaan kewenangan eksekutif untuk mengatasi keadaan yang tidak normal tersebut; d.menyelidiki berbagai penyimpangan atau penyalahgunaan kewenangan dalam keadaan darurat tersebut; e.apabila diperlukan menyatakan berakhirnya masa keadaan darurat atau meminta kepada Presiden untuk menyatakan mengakhiri keadaan darurat tersebut.<sup>17</sup>

Mengingat negara dalam keadaan darurat bukan hanya darurat militer atau perang mengamanatkan Presiden untuk bertindak cepat dan tepat dalam menyelematkan bangsa dan negara. Untuk pemberlakuan suatu keadaan darurat harus memenuhi syarat-syarat baik syarat materil maupun syarat formil. Syarat materil yakni harus ada lembaga negara baru yang berkaitan dengan keadaan darurat tersebut dan harus pula dilengkapi dengan kewenangan baru untuk bertindak dan syarat

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 80.

formilnya adalah bahwa lembaga negara yang baru tersebut harus bertindak berdasarkan hukum positif.<sup>18</sup>

Dalam konsep negara hukum Indonesia,<sup>19</sup> beberapa syarat formil yang harus dipenuhi untuk pemberlakuan suatu keadaan darurat, adalah sebagai berikut: a.Pernyataan atau deklarasi berlakunya keadaan darurat itu harus dituangkan dalam bentuk tertentu yaitu dengan Keputusan Presiden sedangkan pengaturan materil yang diperlukan dalam keadaan darurat tersebut dituangkan dalam bentuk Perppu sebagaimana dimaksud oleh UUD NRI 1945; b.pejabat yang secara konstitusional berwenang untuk menetapkan dan mengatur keadaan darurat itu hanya Presiden, bukan pejabat yang lain; c.Perpres (Peraturan Presiden) dan Perppu yang dimaksud di atas disahkan dan ditandatangani oleh Presiden serta diundangkan dalam lembaran negara

---

<sup>18</sup> Muhammad Syarif Nuh, *Op.Cit.*, hlm. 244.

<sup>19</sup> Yokotani dan Ndaru Satrio, *Mekanisme Seleksi Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Hukum Progresif, Vol.XIII, No.2, Desember 2019, hlm. 124.

sebagaimana mestinya; d.Perppu seharusnya hanya menyatakan dengan jelas materi muatan dari Hukum Positif yang dikesampingkan oleh Perppu; e.Perpres yang dimaksud harus menentukan dengan jelas wilayah hukum berlakunya dalam wilayah Republik Indonesia, misalnya apakah Perppu itu berlaku untuk seluruh wilayah nasional atau hanya berlaku di daerah tertentu saja, seperti halnya di provinsi tertentu atau di kabupaten tertentu; f.Perppu dan Perpres tersebut harus pula menentukan dengan pasti lama berlakunya keadaan darurat tersebut; g.segera setelah diberlakukan Perppu harus diajukan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan sebagaimana mestinya. Jika dalam masa persidangan berikutnya DPR tidak atau belum menyatakan persetujuannya, maka Perppu harus dinyatakan dicabut oleh Presiden.<sup>20</sup>

Setelah keadaan darurat diberlakukan, sepanjang diperlukan oleh penguasa keadaan darurat, maka penguasa keadaan darurat dapat menetapkan peraturan-peraturan yang bersifat pelaksanaannya.

Peraturan-peraturan yang diperlukan dalam keadaan darurat itu adalah peraturan-peraturan yang juga bersifat luar biasa, akan tetapi tidak semua bentuk dan jenis hukum positif yang berlaku sebelumnya dengan sendirinya menjadi tidak berlaku lagi. Ukuran yang harus dijadikan pegangan adalah apakah untuk bertindak secara cepat dan tepat dalam keadaan darurat itu, peraturan yang dimaksud memang tidak dapat lagi dijadikan acuan. Sekiranya tindakan yang perlu diambil secara tepat dan tepat untuk mengatasi keadaan darurat terpaksa melanggar hukum, maka peraturan-peraturan yang perlu dilanggar itulah yang harus diubah sebagaimana mestinya oleh peraturan yang ditetapkan oleh penguasa keadaan darurat yang bersangkutan.<sup>21</sup>

Pertimbangan keluarnya UU No.2 Tahun 2020 ini di antaranya, implikasi COVID-19 telah berimplikasi pada lambatnya pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan. Selain itu, berdampak

---

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 80.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 300.

pula terhadap memburuknya sistem keuangan yang ditunjukkan dengan penurunan berbagai aktivitas ekonomi domestik sehingga perlu dimitigasi bersama oleh Pemerintah dan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) untuk mengantisipasi guna menjaga stabilnya keuangan negara. Oleh karena itu, Pemerintah dan lembaga terkait perlu segera mengambil kebijakan dan Langkah-langkah luar biasa dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan melalui berbagai kebijakan relaksasi yang berkaitan dengan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) khususnya dengan melakukan peningkatan belanja untuk kesehatan, pengeluaran untuk jaring pengaman sosial, dan pemulihan perekonomian, serta memperkuat kewenangan berbagai lembaga dalam sektor keuangan.<sup>22</sup>

Perppu No.1 Tahun 2020 yang ditetapkan oleh Presiden RI Joko Widodo pada 31 Maret 2020 tersebut mengundang reaksi masyarakat. Sejumlah elemen

masyarakat yang kontra menggugat Perpu tersebut ke Mahkamah Konstitusi (MK). Para Pemohon menilai Pasal 27 Perppu No.1 Tahun 2020 berpotensi menjadikan pejabat KSSK kebal hukum tidak dapat dituntut baik secara pidana dan perdata. Selain itu, lahirnya Perppu dinilai tidak mempunyai sandaran konstitusional yang jelas. Perpu No.1 Tahun 2020 harusnya fokus pada upaya melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia dari ancaman pandemi Covid-19. Tidak ada kegentingan memaksa selain kepentingan pencegahan dan penanganan Covid-19 dalam Perppu. Nomenklatur keadaan kegentingan memaksa yang diatur Pasal 22 UUD NRI 1945, dan diperkuat oleh Putusan MK No.138/PUU-VII/2009 akan terpenuhi bila dikaitkan penanganan COVID-19 ini, sementara mengenai apakah COVID-19 membahayakan ekonomi Indonesia belum terpenuhi. Rapat Paripurna di Gedung DPR, Selasa 12 Mei 2020 menyetujui pengesahan Perpu No.1/2020 menjadi undang-undang. Kemudian pada 16 Mei 2020 Presiden RI Joko

---

<sup>22</sup> Majalah Konstitusi, *Op.Cit.*, 15

Widodo mengesahkan Undang-Undang No.2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu No.1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.<sup>23</sup>

**2. Desain Kebijakan Pemerintah dalam Percepatan Penggunaan Dana Penanggulangan COVID-19 Berdasarkan Konsep Anggaran Berbasis Kinerja**

Dengan adanya reformasi sektor publik yang salah satunya ditandai dengan munculnya era *New Public Management* telah mendorong usaha mengembangkan pendekatan yang lebih sistematis dalam penyusunan anggaran sektor publik. Salah satu pendekatan dalam penyusunan anggaran tersebut, yaitu pendekatan anggaran berbasis

kinerja. Halim dan Iqbal menjelaskan mengenai pengertian anggaran berbasis kinerja merupakan penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja.<sup>24</sup>

Menurut Undang-Undang No.17 Tahun 2003, Anggaran Berbasis Kinerja merupakan suatu cara dalam mewujudkan pencapaian kinerja agar mencapai anggaran yang efektif dan efisien melalui penyusunan anggaran berbasis kinerja. Dalam mengatasi kelemahan sistem anggaran *line item budgeting*, maka anggaran berbasis kinerja bisa menjadi alat untuk mengukur dalam penetapan anggaran.<sup>25</sup> Tujuan disusunnya anggaran berbasis kinerja adalah untuk meningkatkan efisiensi

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Abdul Halim dan Muhammad Iqbal, 2012, *Pengelolaan Keuangan Daerah: Seri Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, hlm. 173.

<sup>25</sup> Abdul Halim, 2010, *Akuntansi Daerah Sektor Publik*, Jakarta: Salemba 4, hlm. 89.

alokasi dan produktivitas dari belanja pemerintah. Menurut Anggraini dan Puranto, tujuan dilakukan penyusunan anggaran berbasis kinerja meliputi: 1. efisiensi pelaksanaan anggaran dengan menghubungkan kerja dan kegiatan terhadap biaya. 2. mendukung alokasi yang memprioritaskan program dan kegiatan. 3. meningkatkan kualitas pelayanan publik. 4. mengubah paradigma dan kinerja lembaga berdasarkan besar dana yang menjadi penilaian berdasarkan pencapaian kinerja yang diukur dengan indikator-indikator substantif yang dihasilkan suatu program atau kegiatan yang dilaksanakan secara efisien, efektif, dan ekonomis dan sejalan dengan kebijakan organisasi.<sup>26</sup>

Manfaat yang diperoleh dari anggaran berbasis kinerja menurut Anggraini dan Puranto, yaitu mencakup: 1. bagi Masyarakat, Sebagai pernyataan pembangunan yang dinyatakan pemerintah daerah untuk menjawab setiap kebutuhan,

tuntutan atau aspirasi masyarakat (*public issues*) guna mencapai kesejahteraan masyarakat. 2. bagi Kepala Daerah, sebagai *top administrative* di daerahnya masing-masing bisa berfungsi sebagai alat kontrol untuk petunjuk agar program dan kegiatan bersandar pada perencanaan yang sudah dibuat; 3. bagi ASN, dan Satker sebagai alat seleksi bagi satker, untuk merencanakan kegiatan yang menjadi prioritas daerah, dan *output*-nya serta terjaminnya sinkronisasi aktivitas dan terhindarnya tumpang tindih aktivitas. 4. bagi *Stakeholder*, yang diwakili oleh DPRD Sebagai media komunikasi dan pertanggungjawaban tentang keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi pemerintah daerah dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, serta menerangkan kinerja yang telah dilaksanakan.<sup>27</sup>

Memasuki bulan keenam penanganan COVID-19 di Indonesia, beragam lintas kalangan telah memberikan pengaruh penting dalam

---

<sup>26</sup> Yunita Anggraini dan Puranto Hendra, 2010, *Anggaran Berbasis Kinerja: Penyusunan APBD Secara Komprehensif*, Yogyakarta: STIM YKPN, hlm. 103.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 104.

tindakan hukum pemerintah. Di saat yang bersamaan, beragam instrument hukum telah digunakan dalam merespon keadaan bahaya darurat kesehatan ini. Dalam bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, tidak hanya di dipahami bahwa konstitusi hanya akan mengatur berjalannya negara dalam keadaan normal, namun juga mengatur bagaimana negara dalam keadaan darurat. Hal yang menarik adalah instrumen hukum dalam keadaan darurat tidak hanya hukum darurat itu sendiri, melainkan berbagai hukum positif yang dimaksudkan untuk merespon keadaan darurat. Sebab, ancaman dari kedaruratan sebuah negara jika tidak disikapi secara hati-hati, justru tidak hanya merusak kehidupan sosial dan kesehatan masyarakat, melainkan juga berdampak terhadap tatanan perekonomian global dan nasional.

Salah satu sektor dimaksud yang terdampak dengan adanya darurat akibat penyebaran COVID-19 adalah sektor keuangan negara dan perekonomian makro nasional, yang sangat bergantung pada asumsi

makro yang dapat diperkirakan. Adanya keadaan darurat akibat penyebaran COVID-19 menyebabkan beberapa asumsi makro yang termuat dalam APBN harus berubah mengikuti kondisi perekonomian global. Antisipasinya adalah dengan menetapkan kebijakan keuangan negara dan perekonomian negara yang sejalan dengan kondisi tersebut, tetapi tetap dibatasi pada masa tertentu agar pemulihan keuangan negara dan perekonomian nasional dapat tetap terukur dan terjaga sebagaimana amanat Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menjelaskan bahwa "*Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*".

Meskipun dalam demarkasi konstitusional Bab VIII UUD NRI 1945 Perihal Keuangan Negara tidak secara eksplisit mengatur soal kebijakan keuangan negara dalam kondisi darurat, namun tetap saja

penjelmaan APBN sebagaimana maksud Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 wajib dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Norma tersebut akan tetap menjadi alas dan “pasal jantung” hukum keuangan negara dalam pelaksanaan APBN darurat. Karena pada hakikatnya *public revenue* dan *expenditure* keuangan negara dalam APBN adalah sebuah kedaulatan. Filosofi tersebut sesungguhnya sejalan dengan pandangan Rene Stourrm yang menyatakan, “Hak konstitusional yang dimiliki suatu negara untuk mengesahkan pendapatan dan pengeluaran publik tidak berasal dari fakta bahwa anggota negara berkontribusi dalam pembayaran. Hak-hak itu didasarkan pada gagasan yang lebih tinggi. Ide kedaulatan”. Ide Stourrm mengenai kedaulatan di bidang anggaran merupakan embrio Konstitusionalisme yang diilhami dari Magna Charta 1215.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Beni Kurnia Illahi dan Muhammad Ikhsan Alia, *Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK*, Jurnal Integritas KPK, Volume 3 Nomor 2, Desember 2017, hlm. 5.

Tentu untuk melaksanakan tujuan tersebut, pemerintah dituntut untuk lebih responsif dalam pelaksanaan APBN, apalagi dalam penanganan pandemi COVID-19 ini. Karena faktanya masih banyak beberapa instansi kelembagaan terkait yang belum mengindahkan pelaksanaan APBN dengan proporsional sehingga menyisakan masalah dari aspek penyerapan anggaran. Salah satu persoalan klasik yang menjadi alasan lambatnya penyerapan anggaran pemerintah di setiap semester dikarenakan khawatir dan takut terbentur dengan masalah hukum karena dianggap merugikan keuangan negara. Namun, sejatinya itu tidak boleh dijadikan alibi atau problem secara yuridis.

Sebab, instrument hukumnya sudah tersedia mulai dari regulasi, jajarannya dan lembaga terkait juga telah mengeluarkan sederet kebijakan dan pedoman yang bernuansa menenteramkan. Misalnya, lahirnya Perppu No 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dalam Menghadapi COVID-19 yang kemudian telah dijadikan UU

Kebijakan Keuangan COVID-19. Di samping itu, untuk konteks penyerapan anggaran via pengadaan barang jasa (PBJ), birokrat juga sudah punya acuan regulasi untuk penanganan keadaan darurat dalam Rangka Penanganan Covid-19.

Dinamikanya hari ini penyerapan anggaran stimulus penanganan COVID-19 masih tergolong rendah. Mencermati anggaran yang dianggarkan melalui APBN sebesar Rp 695,2 triliun baru terserap 19% atau Rp 135 triliun pada kuartal III 2020. Semuanya tersebar di pelbagai sektor yang meliputi program pemulihan ekonomi nasional (PEN), pemerintah menganggarkan Rp 695,2 triliun dan dialokasikan untuk sektor kesehatan sebesar Rp 87,55 triliun, perlindungan sosial Rp 203,90 triliun, insentif usaha Rp 120,61 triliun, UMKM sebesar Rp 123,46 triliun, pembiayaan korporasi Rp 53,57 triliun, dan sektoral kementerian/lembaga (k/l) serta pemerintahan daerah sebesar Rp 106,11 triliun. Namun dari sekian banyak yang sudah dianggarkan di beberapa sektor masih sangat

rendah bahkan ada yang masih belum merealisasikan anggarannya.<sup>29</sup> Hal tersebut dapat dilihat dari tabel serapan anggaran di bawah ini :

**Tabel 1. Data Persentase Serapan Anggaran di Berbagai Sektor Dalam Penanggulangan COVID-19**

N o.	Sektor yang Dianggarkan	Total Anggaran	Perse ntase Serapan Anggaran
1.	Sektor Kesehatan	Rp. 87.550.000.000.000,-	7,74 %
2.	Perlindungan Sosial	Rp. 203.900.000.000.000,-	38,31 %
3.	Sektoral K/L dan Pemda	Rp. 106.110.000.000.000,-	6,57 %
4.	UMKM	Rp. 123.460.000.000.000,-	25,3 %
5.	Korporasi	Rp. 53.570.000.000.000,-	0 %
6.	Insentif Dunia Usaha	Rp. 120.610.000.000.000,-	13,34 %

Sumber: Penulis olah dari berbagai sumber

Tentu dari data serapan anggaran di atas, sangat disayangkan kiranya penanggulangan COVID-19 tersebut dapat cepat terealisasi. Sebab, dengan begitu masyarakat

<sup>29</sup> Penulis olah dari berbagai sumber.

yang terdampak belum merasakan perhatian pemerintah dengan anggaran APBN sebesar Rp 695,2 triliun tersebut. Padahal dalam teori manajemen keuangan pemerintah menukilkan bahwa akibat dari penyerapan anggaran yang cenderung rendah di awal tahun dan menumpuk di akhir tahun menyebabkan ketidakmerataan penyerapan anggaran.<sup>30</sup> Berdasarkan sekelumit persoalan tersebut, maka tentu perlu dicari pangkal permasalahan terkait rendahnya serapan anggaran dalam penanganan COVID-19 ini.

Pertama, jika ditelusuri secara normatif ternyata salah satu alasan/pertimbangan aparaturnya pemerintah khawatir dalam pelaksanaan anggaran tersebut adalah terganjalnya dengan instrumen hukum yang dikeluarkan Jaksa Agung Muda dan Tata Usaha Negara (Jamdatun), yaitu Surat Edaran (SE) JAMDATUN No.SE-02/D/Gs.2/04/2020 tentang Pedoman

Pendampingan Hukum Keperdataan PBJ dalam Keadaan Darurat. SE JAMDATUN akan menjadi *contra legem* dengan SE LKPP dan SE KPK karena LKPP memperbolehkan PPK untuk menunjuk penyedia walaupun belum memiliki estimasi harga. LKPP juga membolehkan PPK menggunakan informasi dari penyedia dalam membuktikan kewajaran harga. Akan tetapi, SE Jamdatun menegaskan SE LKPP dan KPK. Pengaturan yang *contra legem* terlihat aneh karena sebenarnya SE LKPP dikutip di bagian awal SE Jamdatun tersebut. Dengan kegagalan itu, wajar jika PPK khawatir melaksanakan pengadaan. PPK khawatir barang/jasa yang didapat belakangan dinilai penegak hukum lebih mahal, sehingga dianggap merugikan negara yang akan dikualifikasikan merugikan keuangan negara sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 dan 3 Undang-Undang No.31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Sejatinya, SE Jamdatun itu barulah penyebab masalah. Adapun akar masalahnya, keberadaan Pasal 2 dan 3 UU Tipikor yang dinilai “pasal

---

<sup>30</sup> D.E. Suwarni, 2018, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keterlambatan Penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kota Surabaya* (Studi pada SKPD Dinas PU Bina Marga dan Pemantusan Universitas Negeri Surabaya).

karet”. Ditinjau dari standar pembuktian, dua pasal itu memang bermasalah. Pasal ini tidak mencerminkan pembuktian dalam hukum pidana yang bersifat “*beyond reasonable doubt*”. Pasal ini justru mencerminkan pembuktian dalam hukum administrasi negara dan hukum perdata yang bersifat “*more likely than not*”. Akibatnya, kesalahan administrasi dan keperdataan dapat dikualifikasi sebagai perbuatan pidana sebagai korupsi yang dapat merugikan keuangan negara. Walaupun sudah ada Putusan MK No.003/PUU-IV/2006, dan 25/PUU-XIV/2016 yang meningkatkan standar pembuktian. Namun, sebagian hakim Mahkamah Agung (MA) memilih menghindari putusan MK tersebut, dengan membuat Surat Edaran MA No.7 Tahun 2012 Tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar MA Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan yang materi muatannya tidak inheren dengan dua Putusan MK tersebut. Implikasi lanjutannya adalah aparat kepolisian-kejaksaan akan menyesuaikan dengan paradigma hakim di lingkup

MA; melanjutkan paradigma lama yang mencampuradukkan kesalahan administrasi dan perdata sebagai kesalahan. Kesimpulannya, SE JAMDATUN dan *mindset* penegak hukum yang selama ini menghambat penyerapan anggaran. Hendaknya presiden mengatasi masalah tersebut dengan berkonsultasi ke MA dan menginstruksi kejaksaan dan kepolisian untuk mengadopsi kerangka berpikir putusan MK. Hal ini salah satu opsi mengatasi resesi.<sup>31</sup>

Keberadaan peraturan kebijakan, seperti Surat Edaran, Surat Keputusan Bersama, Instruksi dan lain-lain, tidaklah terlepas dari kewenangan bebas pemerintah yang dikenal dengan istilah *freiess ermessen*.<sup>32</sup> *Freiess ermessen* merupakan salah satu yang merupakan salah satu yang memberikan ruang gerak bagi badan atau pejabat tata usaha negara adalah menyelenggarakan kesejahteraan umum, berbeda dengan fungsi

<sup>31</sup><https://www.jawapos.com/opini/21/07/2020/ancaman-resesi-masalah-serapan-anggaran/>, Diakses Tanggal 13 Februari 2021, Pukul 02.16 WIB.

<sup>32</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 200.

yudisial dalam menyelesaikan sengketa. Dengan demikian, maka keputusan yang diambil pemerintah mengutamakan tujuan hukum (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan kepastian hukum (*rechtmatigheid*).<sup>33</sup>

Kedua, selain faktor regulasi, lemahnya perencanaan dalam penganggaran yang berbasis kinerja juga turut mempengaruhi lambatnya serapan anggaran. Artinya, lambatnya penyerapan anggaran juga mengindikasikan institusi tidak punya konsep perencanaan yang matang, jelas, dan terukur. Tidak adanya konsep perencanaan penggunaan anggaran secara riil tentu akan berdampak pada munculnya sejumlah kesulitan dalam mengarahkan penggunaan anggaran dengan tepat sasaran. David Sumual menyebutkan bahwa hal itu disebabkan oleh kurangnya perencanaan. Hal ini menjadi persoalan klasik yang tak terpecahkan karena kurangnya strategi dari pemerintah. Menurut David, biasanya pemerintah

beralasan rendahnya anggaran salah satunya karena tender yang tertunda atau belum dimulai.<sup>34</sup> Padahal, jika ada perencanaan yang baik, kegiatan belanja yang produktif bisa dilakukan di awal tahun. Begitu juga halnya *Institute for Development of Economic and Finance* (INDEF) menyebutkan bahwa minimnya penyerapan dan terlambatnya agenda pembangunan pada kementerian yang menangani urusan infrastruktur disebabkan oleh masalah administrasi.<sup>35</sup> Menurut Ahmad Heri Firdaus, Keterlambatan yang terjadi di era kabinet kerja sekarang ini disebabkan oleh perubahan nomenklatur kementerian, terlambatnya pengisian Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA), dan terlambatnya pengukuhan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (RAPBN) menjadi APBN-P.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> <https://bpkad.banjarkab.go.id/index.php/2016/06/24/problem-klasik-penyerapan-anggaran/>, Diakses Tanggal 13 Februari 2021, Pukul 02.16 WIB.

<sup>36</sup> Edward James Sinaga, *Analisis Rendahnya Penyerapan Anggaran Kementerian/Lembaga dan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 5, Nomor 2, Agustus 2016, hlm. 261.

<sup>33</sup> Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 169-174.

Ketiga, yang menjadi penyebab rendahnya penyerapan anggaran dalam penanggulangan COVID-19 ini salah satunya juga disebabkan kurangnya pemahaman sejumlah aparatur di berbagai institusi terkait dengan mekanisme penggunaan anggaran dan model pertanggungjawaban. Sikap ketakutan yang berlebihan karena tidak memahami secara utuh akan dasar hukum penggunaan anggaran yang berada dalam wilayah kewenangannya. Sementara di sisi lain, tidak ada alasan bagi pihak yang melakukan kesalahan dan kelalaian dalam pengelolaan dan penggunaan anggaran, yang atas kesalahan dan kelalaian tersebut bisa dijerat dengan hukuman pidana korupsi. Atas berbagai persoalan itulah, maka kemudian sejumlah institusi lebih memilih berdiam diri manakala tidak memahami secara utuh mekanisme penggunaan anggaran secara utuh dan menyeluruh.<sup>37</sup>

Persoalan rendahnya penyerapan anggaran selalu muncul setiap tahunnya. Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk

meningkatkan percepatan penyerapan anggaran, namun kenyataannya belum ada perubahan berarti terkait dengan lambannya penyerapan anggaran. Padahal untuk mempercepat proses pembangunan dan memacu pertumbuhan ekonomi diperlukan proses penyerapan anggaran secara optimal. Di tengah lesunya perekonomian saat ini, tidak kurang dari Presiden Joko Widodo yang berulang kali menyerukan kepada para pimpinan kementerian/lembaga serta para kepala daerah provinsi/kabupaten/kota agar mempercepat realisasi anggaran, namun tetap saja realisasi tak sesuai dengan yang diharapkan. Lambatnya penyerapan anggaran menunjukkan kualitas kinerja dan itu jelas akan berdampak pada rendahnya laju pertumbuhan ekonomi. Untuk mempercepat pembangunan dan memacu pertumbuhan ekonomi diperlukan proses penyerapan anggaran yang terjadwal sehingga memberikan pengaruh yang signifikan bagi pergerakan roda perekonomian nasional.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

Bagaimana pun, penyerapan anggaran pada kementerian/lembaga memberikan dampak signifikan bagi penggerak perekonomian Indonesia dan menjadi salah satu tolok ukur kinerja pemerintah. Pasal 58 ayat (1) Undang-undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku kepala pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian internal di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh. Untuk itu Presiden juga memberikan mandat kepada Tim Evaluasi dan Pengawasan Realisasi Anggaran (TEPRA) guna memantau laju penyerapan anggaran pada Kementerian/ Lembaga.

Realisasi anggaran merupakan potret dari seberapa besar belanja pemerintah telah direalisasikan. Pengelolaan anggaran negara yang baik dan optimal khususnya pada sisi belanja/pengeluaran dapat menggerakkan roda perekonomian, memberikan pendapatan bagi

masyarakat dan menumbuhkan investasi yang akhirnya akan memberikan pertumbuhan ekonomi secara makro dan mikro yang dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian serapan anggaran sebagai wujud dari belanja pemerintah yang optimal sangat diharapkan realisasinya.<sup>38</sup> Karena pada prinsipnya setiap kebijakan keuangan negara harus diletakkan pada konsep pertanggungjawaban penggunaan keuangan negara yang tentu saja membawa implikasi yuridis yang cukup signifikan dalam sistem ketatanegaraan. Oleh karena itu, untuk mengatasi lambannya penyerapan anggaran tersebut maka diperlukan *grand design* ataupun cetak biru bagi Kementerian Keuangan untuk menyusun langkah-langkah dalam mendorong penyerapan anggaran yang berbasis kinerja. Berdasarkan peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan yang ada maka Pilihan hukum atau cetak biru tersebut antara lain meliputi: (i).meningkatkan kapasitas para pengelola keuangan

---

<sup>38</sup> Solusi: Majalah Pengawasan Kementerian Perindustrian, Vol.5, No.3, Oktober 2015, hlm. 17-18.

satker dalam menyusun rencana penarikan dana (*disbursement plan*) dan perencanaan pengadaan (*procurement plan*); (ii).menyempurnakan regulasi, khususnya terkait tata cara revisi anggaran tahun yang memberi kewenangan lebih besar kepada kuasa pengguna anggaran dan pengguna anggaran dalam menyelesaikan revisi anggaran dan tata cara penerbitan ijin kontrak tahun jamak (*multiyears contract*); (iii) meningkatkan peran aparat pengawasan intern kementerian negara/ lembaga maupun unit-unit pengendali mutu di setiap kementerian negara/lembaga dalam melakukan *monitoring* terhadap pelaksanaan kegiatan oleh masing-masing satker. Itu sebabnya, perumusan APBN tidak bisa semata-mata hanya membicarakan pada aspek kebijakan, atau dikenal dengan istilah politik anggaran, namun harus melihat bagaimana implementasinya ketika diterapkan, apalagi dalam kondisi darurat yang menyangkut hajat hidup orang banyak di bidang kesehatan dan perekonomian sebagaimana amanat konstitusi UUD

NRI 1945. Setidaknya langkah dan itikad baik ini di desain dalam rangka menutup celah-celah hukum para pemangku kepentingan untuk berbuat di luar batas demarkasi hukum yang berujung pada kerugian keuangan negara.

#### **D. Penutup**

Dalam rangka menjamin konstitusionalitas terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, pilihan hukum dan desain ke depan dalam percepatan penyerapan anggaran dalam penanggulangan COVID-19 berdasarkan konsep *Performance Based Budgeting* merupakan sebuah hal yang penting dalam penyelenggaraan negara. Apalagi penyelenggaraan negara yang dijalankan berbeda dengan kondisi-kondisi normal seperti pandemi COVID-19 yang melanda hampir seluruh negara di dunia. Tentu saja yang paling utama yang perlu ditata kembali adalah persoalan tumpang tindih regulasi dalam pelaksanaan anggaran tersebut. Karena ujung tombak semuanya ada pada regulasi. Di samping itu, dari sisi perencanaan pun juga memiliki

peran yang amat penting dalam menyukseskan suatu kegiatan atau program. Dalam siklus penganggaran, perencanaan sangat berpengaruh terhadap proses siklus penganggaran yang lain, yaitu penganggaran, pengawasan, dan pelaporan. Pengawasan yang dilakukan belum maksimal masih terbatas pada akhir anggaran bukan pada awal anggaran. Pelaporan yang dilakukan belum maksimal dan terintegrasi satu sama lain. Tidak terdapat sanksi yang jelas bila tidak memberikan laporan. Beberapa hal yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran, Pertama, adanya ketakutan yang berlebihan dari masing-masing aparatur di berbagai institusi terkait dengan penggunaan anggaran; Kedua, lemahnya perencanaan; Ketiga, kurangnya pemahaman sejumlah aparatur di berbagai institusi terkait dengan mekanisme penggunaan anggaran dan model pertanggungjawaban. Terakhir Penulis menyadari betul bahwa tulisan ini masih belum sempurna. Banyak pembahasan yang masih

dapat diperluas dan didalami lagi. Waktu mendatang, penulis akan mencoba memperluas dan mengembangkan tema ini. Masukan dan saran dari berbagai pihak akan sangat bermanfaat bagi kesempurnaan tulisan ini ke depan.

Paper ini memberikan implikasi kebijakan terkait pilihan hukum dan desain ke depan dalam percepatan penyerapan anggaran dalam penanggulangan COVID-19 berdasarkan konsep *Performance Based Budgeting*. Tentu dengan pilihan hukum yang ideal tersebut, maka setidaknya dapat memberikan kepastian hukum bagi aparatur pemerintah dalam melaksanakan anggaran penanggulangan COVID-19, meskipun terkadang banyak faktor yang mempengaruhinya. Selain itu, penelitian ini terbatas pada penyerapan anggaran dalam penanggulangan pada masa pandemic COVID-19 saja, belum kemudian mengkaji secara menyeluruh pilihan hukum yang ideal bagi seluruh instansi kementerian/lembaga dalam percepatan penyerapan anggaran.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Anggraini, Yunita dan Puranto Hendra, (2010), *Anggaran Berbasis Kinerja: Penyusunan APBD Secara Komprehensif*, STIM YKPN, Yogyakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Atmadja, Arifin P. Soeria, 2009, *Keuangan Publik dalam Perpektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Beni Kurnia Illahi dan Muhammad Ikhsan Alia, *Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK*, Jurnal Integritas KPK, Volume 3 Nomor 2, Desember 2017.
- D.E. Suwarni, 2018, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keterlambatan Penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kota Surabaya* (Studi pada SKPD Dinas PU Bina Marga dan Pemanfaatan Universitas Negeri Surabaya).
- Darwance, Yokotani dan Wenni Anggita, *Dasar-Dasar Pemikiran Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual*, Darwance, Jurnal Hukum Progresif, Vol.XV, No.2, Desember 2020.
- Halim, Abdul, 2010, *Akuntansi Daerah Sektor Publik*, Jakarta: Salemba 4.
- Halim, Abdul, dan Muhammad Iqbal, 2012, *Pengelolaan Keuangan Daerah: Seri Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN.
- Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Ismail dan Idris, 2009, *Pengelolaan Keuangan Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan BLU*, Indeks, Jakarta.
- Istanto, F. Sugeng, 2007, *Penelitian Hukum*, Yogyakarta: CV. Ganda.
- Majalah Konstitusi No.159, Mei 2020.
- Mardiasmo, 2002, *Perpajakan*, Yogyakarta: CV Andi Offset.
- Muhammad Syarif Nuh, (2011), *Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, dalam Jurnal Hukum Ius Quia Iustum (FH UII), No. 2 , Vol. 18 April 2011.
- Ridwan H.R, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers.

Simatupang, Dian Puji, *Ekulibrium Kebijakan Keuangan Negara Menghadapi Keadaan Negara Darurat Akibat Penyebaran Covig-19 Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020*, Depok.

Sinaga, Edward James, *Analisis Rendahnya Penyerapan Anggaran Kementerian/Lembaga dan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 5, Nomor 2, Agustus 2016.

Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.

Solusi: *Majalah Pengawasan Kementerian Perindustrian*, (2015), Vol.5, No.3, Oktober 2015.

Tjandra W. Riawan, 2014, *Hukum Keuangan Negara*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.

Yokotani dan Ndaru Satrio, *Mekanisme Seleksi Dewan Pengawas Komisi Pemberantasan Korupsi Dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Hukum Progresif, Vol.XIII, No.2, Desember 2019.