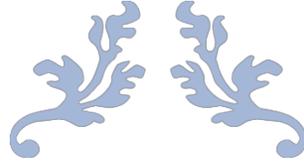


IMPLIKASI PERGESERAN KEWENANGAN DALAM KEBIJAKAN ANGGARAN PENANGANAN COVID-19



Setiap upaya telah dilakukan untuk memverifikasi keakuratan informasi yang terkandung dalam panduan ini. Semua informasi diyakini benar pada Desember 2020. Namun demikian Transparency International Indonesia tidak dapat menerima tanggung jawab atas konsekuensi penggunaannya untuk tujuan lain dalam konteks lain.

Transparency International Indonesia mengucapkan terimakasih kepada Australia Indonesia Partnership for Justice (AIPJ)² atas kerjasama dan dukungan dalam pembuatan kajian ini. Publikasi ini mencerminkan pandangan penulis, dan AIPJ tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas pandangan yang diungkapkan atau untuk setiap penggunaan atas informasi yang terkandung di dalam kajian ini
(C) 2020 Transparency International Indonesia.
Seluruh hak cipta dilindungi



IMPLIKASI PERGESERAN KEWENANGAN DALAM KEBIJAKAN ANGGARAN PENANGANAN Covid-19



DISUSUN OLEH
TRANSPARENCY INTERNATIONAL INDONESIA (TII)
FEBRUARI 2021

Daftar Isi

DAFTAR ISTILAH.....	2
BAGIAN I PENDAHULUAN.....	3
1.1 LATAR BELAKANG.....	3
1.2 PERTANYAAN PENELITIAN	4
1.3 TUJUAN	5
1.4 MANFAAT KAJIAN	5
1.5 METODOLOGI	5
BAGIAN II PERGESERAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAN IMPLIKASINYA.....	7
2.1. PERGESERAN KEWENANGAN DALAM KEBIJAKAN ANGGARAN COVID-19	7
2.2. IMPLIKASI PERGESERAN KEWENANGAN PEMERINTAH.....	9
2.2.1. MINIMNYA KETERLIBATAN LEMBAGA LEGISLATIF	9
2.2.2. PELONGGARAN PROSEDUR PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH	10
2.2.3. BELANJA TIDAK RELEVAN DIATASNAMAKAN COVID-19	13
2.2.4. POTENSI KERUGIAN NEGARA.....	15
2.3 SIKAP MASYARAKAT SIPIL TERHADAP KEBIJAKAN ANGGARAN COVID19	17
BAGIAN III KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	21
DAFTAR PUSTAKA	23

Daftar Istilah

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APD	: Alat Pelindung Diri
APIP	: Aparat Pengawas Intern Pemerintah
BPD	: Badan Perwakilan Desa
BPKP	: Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
Covid-19	: <i>Corona Virus Disease</i> 2019
DAU	: Dana Alokasi Umum
DPR RI	: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
IBC	: Indonesia Budget Center
IBP	: International Budget Partnership
ICW	: Indonesia Corruption Watch
Inpres	: Instruksi Presiden
K/L	: Kementerian Lembaga
Keppres	: Keputusan Presiden
KPA	: Kuasa Pengguna Anggaran
KPK	: Komisi Pemberantasan Korupsi
KUA-PPAS	: Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara
LKPP	: Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
LPSE	: Layanan Pengadaan Secara Elektronik
MAKI	: Masyarakat Anti Korupsi Indonesia
MK	: Mahkamah Konstitusi
OTT	: Operasi Tangkap Tangan
PA	: Pengguna Anggaran
PBJ	: Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
PDB	: Produk Domestik Bruto
PDN	: Pendapatan Dalam Negeri
Pemda	: Pemerintah Daerah
PEN	: Pemulihan Ekonomi Nasional
Perpu	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PLN	: Perusahaan Listrik Negara
PPK	: Pejabat Pembuat Komitmen
PSBB	: Pembatasan Sosial Berskala Besar
PSHK	: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan
RAPBN	: Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
RKPD	: Rencana Kerja Pemerintah Daerah
SPAK	: Saya Perempuan Anti Korupsi
TII	: Transparency International Indonesia
UMKM	: Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah

Bagian I

Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Pandemi Covid-19 telah berdampak cukup signifikan bagi ekosistem pembuatan kebijakan di Indonesia, khususnya kebijakan anggaran serta pengadaan barang dan jasa di Kementerian Lembaga (K/L) dan Pemerintah Daerah. Pemerintah juga harus melakukan perubahan kebijakan anggaran dalam rangka penyediaan anggaran penanganan Covid19 yang sebelumnya tidak tersedia¹ dan keharusan melakukan perubahan target pendapatan negara yang tidak akan tercapai akibat gejolak ekonomi. Disaat bersamaan, Pemerintah mendorong kemudahan mekanisme pengadaan barang dan jasa yang didasarkan atas situasi darurat².

Berawal dari lonjakan 37 kasus dalam sepuluh hari pertama, Pemerintah kemudian menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 7 tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 pada tanggal 13 Maret 2020. Kebijakan itu kemudian disusul dengan lahirnya 56 kebijakan yang berkaitan dengan pencegahan dan penanganan Covid-19, di mana 38 diantaranya terkait dengan kebijakan fiskal melalui terbitnya Instruksi Presiden (Inpres) nomor 4 tahun 2020 yang memerintahkan untuk melakukan realokasi dan *refocusing* anggaran dalam rangka penanganan Covid19.

Salah satu kebijakan fiskal dalam rangka penanganan Covid-19 yang memiliki implikasi paling besar adalah terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 tahun 2020 sebagaimana telah disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 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.

Berlandaskan pada UU tersebut, ditambah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan Keputusan Presiden Nomor 11 tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat, Pemerintah menggunakan frasa kedaruratan untuk mengambil keputusan sendiri tanpa melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk Parlemen³.

¹ Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden 4 tahun 2020 tentang *Refocusing* dan Realokasi Anggaran Pusat dan Daerah

² LKPP mengeluarkan Surat Edaran Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah nomor 3 tahun 2020 tentang pengadaan barang jasa terkait penanganan covid19.

³ Perpu 1 tahun 2020 menghapus pasal-pasal esensial dalam UU 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang spesifik terkait keterlibatan DPR/D dalam

Selain itu, Pemerintah juga melakukan pelonggaran mekanisme pengadaan barang/jasa yang selama ini disebut sebagai kontributor terbesar terjadinya praktik tindak pidana korupsi, serta menimbulkan kerugian negara secara berulang. Kebijakan tersebut ternyata juga digunakan untuk merevisi beberapa klausul esensial dari banyak Undang-Undang lain khususnya yang terkait erat dengan keuangan negara, pemerintahan daerah, dan desa⁴.

Koalisi Masyarakat Sipil untuk Akuntabilitas Penanganan Covid-19 dalam studi “Menyelidik Anggaran Penanganan Covid-19 dan Upaya Pencegahan Korupsi”⁵, menemukan bahwa pelaksanaan kebijakan anggaran dan pengadaan barang/jasa yang terkait dengan Covid-19 tidak dilaksanakan secara transparan serta rendahnya partisipasi dari berbagai pihak (*stakeholders*), sehingga berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan dan korupsi.

Praktik kebijakan dalam situasi bencana non alam seperti pandemi Covid-19 juga telah mendapatkan perhatian penegak hukum dan lembaga audit pemerintah. Hal itu didasarkan atas besarnya ruang untuk melakukan penyalahgunaan kewenangan dan korupsi pada titik-titik tertentu.

Operasi tangkap tangan (OTT) Menteri Sosial dan jajarannya telah mengkonfirmasi adanya praktik korupsi dalam penanganan Covid-19. Begitu juga di daerah, dugaan praktik korupsi khususnya dalam penyaluran bantuan-bantuan terkait Covid-19 juga sedang dalam proses pendalaman aparat penegak hukum.

Untuk melengkapi kajian-kajian sebelumnya dalam menambah khazanah dalam diskursus kebijakan penanganan Covid-19, perlu dilakukan kajian lebih lanjut dengan menitikberatkan pada aspek pergeseran kewenangan yang meningkatkan keleluasaan Pemerintah dalam melaksanakan kebijakan khususnya kebijakan anggaran Covid-19.

1.2 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan fenomena di atas, maka pertanyaan dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana pergeseran kewenangan Pemerintah dalam menetapkan kebijakan fiskal dan pengadaan barang/jasa dalam rangka penanganan Covid-19?;
- b. Apakah implikasi yang timbul dari pergeseran kewenangan Pemerintah dalam kebijakan fiskal dan pengadaan barang/jasa dalam rangka penanganan Covid-19?;

pengambilan keputusan terkait keuangan negara dan daerah sepanjang terkait dengan penanganan Covid-19.

⁴ Ibid, pasal 28 point 1 -12

⁵ Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Akuntabilitas Penanganan Covid19, Menyelidik Anggaran Penanganan Covid19 dan Upaya Pencegahan Korupsi, 2010, hal 13.

- c. Bagaimana organisasi masyarakat sipil menyikapi pergeseran kewenangan Pemerintah?

1.3 Tujuan

Kajian ini dilaksanakan dengan tujuan sebagai berikut:

- a. Mengidentifikasi kebijakan fiskal dan pengadaan barang/jasa semasa pandemi Covid-19 serta melakukan analisis pergeseran kewenangan penyelenggara negara terkait kebijakan fiskal dan pengadaan barang/jasa dalam rangka penanganan Covid-19;
- b. Menelaah implikasi pergeseran kewenangan penyelenggara negara terkait kebijakan fiskal dan pengadaan barang/jasa dalam rangka penanganan Covid-19;
- c. Memberikan rekomendasi strategi kebijakan dari masyarakat sipil untuk Pemerintah.

1.4 Manfaat Kajian

- a. Hasil telaah/kajian terkait kebijakan penanganan Covid-19 pada tahun 2020 dapat menjadi bahan refleksi bagi Pemerintah dan menjadi sumber informasi bagi publik secara luas;
- b. Teridentifikasinya berbagai permasalahan terkait pergeseran kewenangan dan implikasinya dalam pengelolaan anggaran Covid-19 tahun 2020.
- c. Rekomendasi kebijakan yang dihasilkan dapat dijadikan sebagai rujukan bagi Pemerintah untuk menyelenggarakan kebijakan pemulihan pasca Covid-19 pada tahun 2021.
- d. Hasil kajian menjadi salah satu masukan dari organisasi masyarakat sipil sebagai kontribusi dan partisipasi sepanjang masa penanganan Covid-19.

1.5 Metodologi

Kajian ini disusun oleh Transparency International Indonesia bersama Koalisi Masyarakat Sipil untuk Transparansi dan Akuntabilitas Penanganan Covid-19 yang terdiri dari Transparency International Indonesia (TII), Indonesia Corruption Watch (ICW), Sekretariat Nasional Forum untuk Transparansi Anggaran (Seknas FITRA) dan Indonesia Budget Center (IBC) untuk menjawab pertanyaan penelitian diatas.

Dalam menjawab pertanyaan penelitian, tim penulis melakukan analisis kebijakan, studi referensi, hingga analisis pemberitaan media dalam rentang waktu bulan Oktober hingga Desember 2020. Selain itu proses penggalan data juga dilakukan melalui diskusi terfokus pada tanggal 18 Desember 2020 bersama *Civil Society Organization* (CSO) nasional dan lokal diantaranya Fitra Riau, FITRA Jawa Timur, Saya Perempuan Antikorupsi (SPAK) Indramayu, Indonesia Budget Center (IBC), Lembaga Gemawan, Hapsari, SPAK Sulsel, SPAK NTB, Indonesia Corruption Watch (ICW), Australia Indonesia Partnership for Justice (AIPJ) 2 dan Forum Marwah Riau.

Tim penulis sepenuhnya menyadari masih banyak keterbatasan selama proses penulisan kajian ini, terutama dalam aspek periode penulisan yang hanya

mencakup tahun anggaran 2020. Oleh karena itu sebelum dipublikasikan secara luas, kajian ini telah dikonsultasikan terlebih dahulu oleh tim internal di Transparency International Indonesia agar kajian ini dapat menjadi salah satu rujukan yang konstruktif bagi pihak-pihak terkait.

Bagian II

Pergeseran Kewenangan Pemerintah dan Implikasinya

2.1. Pergeseran Kewenangan dalam Kebijakan Anggaran Covid-19

Pemerintah memiliki berbagai bentuk kewenangan baik yang terkait dengan urusan yang bersifat absolut maupun urusan yang bersifat konkuren, yang sebagian kuasa penyelenggaraannya dibagikan kepada pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota, sebagai konsekuensi atas penerapan desentralisasi.

Dalam teori keuangan publik, Pemerintah juga memiliki tiga fungsi utama yaitu melakukan stabilisasi perekonomian, realokasi sumber daya ekonomi, dan redistribusi pendapatan. Stabilitas ekonomi pada umumnya diciptakan melalui pengendalian inflasi dan pengangguran. Sedangkan redistribusi pendapatan merupakan bauran dari perspektif ekonomi politik dalam rangka menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga dapat mencegah timbulnya kesenjangan antar kelompok masyarakat.

Seiring dengan adanya tekanan pandemi Covid-19 sejak awal tahun 2020, Pemerintah dituntut mengambil opsi kebijakan yang tepat dalam rangka percepatan pemenuhan kebutuhan pencegahan penularan, penanganan kasus, dan pengendalian dampak ekonomi akibat pandemi tersebut.

Menurut catatan Indonesia Budget Center (IBC)⁶, Pemerintah telah menerbitkan kurang lebih 56 kebijakan dalam kurun waktu empat bulan pertama yaitu sejak Maret sampai Juni 2020. Kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam berbagai peraturan tersebut mencakup perubahan maupun penyesuaian pola penyelenggaraan pemerintahan dari tingkat kementerian/lembaga di tingkat pusat, pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota, sampai pemerintahan desa.

Secara khusus Pemerintah juga mengeluarkan kebijakan fiskal dan mekanisme penganggaran untuk penanganan Covid-19 baik di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, bahkan sampai tingkat desa. Salah satu yang paling berpengaruh adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 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. Perpu tersebut kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 pada 16 Mei 2020.

Terbitnya Perpu No. 1 tahun 2020 jo UU No. 2 tahun 2020 telah memberikan ruang pergeseran kewenangan pemerintah, khususnya dalam konteks kebijakan keuangan

⁶ Panduan Pengawasan Anggaran COVID-19. Indonesia Budget Center (IBC) dan Yayasan TIFA. Juli 2020

negara dan stabilitas sistem keuangan. Mengutip catatan International Budget Partnership (IBP) Indonesia⁷, Perpu No. 1 tahun 2020 jo UU No. 2 tahun 2020 secara umum mencakup beberapa substansi utama, yaitu: (i) pelebaran defisit di atas 3 persen terhadap produk domestik bruto/PDB; (ii) realokasi anggaran; dan (iii) penurunan tarif pajak.

Selain itu Indonesia Budget Center (IBC)⁸ menguraikan bahwa Perpu tersebut juga mengatur tiga hal pokok, yaitu: (i) penyesuaian atas berbagai besaran belanja wajib (*mandatory spending*) terkait anggaran kesehatan, Dana Desa (DD), dan Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Pendapatan Dalam Negeri (PDN) Netto untuk penanganan Covid-19; (ii) pengutamaan alokasi anggaran untuk membiayai kegiatan tertentu (*refocusing*), penyesuaian alokasi, dan/atau pemotongan/penundaan penyaluran anggaran TKDD; dan (iii) pemberian hibah tambahan kepada pemerintah daerah.

Di sisi lain Perpu tersebut juga memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk mengarahkan pemerintah daerah melakukan *refocusing* kegiatan dan realokasi anggaran untuk penanganan Covid-19 melalui perubahan alokasi antar-program dan perubahan alokasi, tanpa menunggu proses perubahan APBD dan juga tanpa perlu melibatkan pemangku kepentingan kunci termasuk DPRD. Kewenangan pemerintah pusat tersebut direpresentasikan oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan.

Ruang lingkup lebih besar tercermin dalam Pasal 28, dimana terdapat klausul yang mencabut berbagai pasal dalam 12 (dua belas) Undang-Undang, khususnya yang berkaitan dengan mekanisme pengelolaan APBN, pengeluaran mendesak, perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, anggaran kesehatan, Dana Desa, proses perubahan APBD.

Adapun ringkasan klausul yang tercantum dalam Pasal 28 Perpu No. 1 tahun 2020 yang membatalkan berbagai Undang-Undang terkait kebijakan anggaran adalah sebagai berikut:

- a. **Kebijakan Keuangan Negara;** pembatasan defisit dilebarkan, pemberian pinjaman kepada daerah tanpa melalui persetujuan DPR RI, dan mekanisme perubahan APBN diadakan.
- b. **Kebijakan Perbendaharaan Negara;** menghilangkan larangan kepada pejabat negara untuk melakukan pengeluaran APBN/APBD jika anggaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia.
- c. **Kebijakan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;** dihapusnya ketentuan terkait Dana Alokasi Umum (DAU) termasuk jumlah

⁷ Yuna Farhan. Dalam bahan presentasi berjudul "Implikasi Perpu No. 1 tahun 2020", yang disampaikan dalam diskusi bersama KPK RI pada bulan April 2020.

⁸ Roy Salam. Dalam tulisan berjudul "Analisis Keuangan Daerah di Tengah COVID-19", yang tidak dipublikasikan.

minimal yang harus dialokasikan pemerintah dan tata cara penyalurannya, juga terkait batas maksimal jumlah kumulatif defisit APBN dan APBD.

- d. **Kebijakan Kesehatan**; ketentuan tentang batas minimal alokasi belanja kesehatan dihilangkan.
- e. **Kebijakan Dana Desa**; tidak ada lagi kewajiban pemerintah untuk mengalokasikan batas minimal Dana Desa setara 10 persen dari transfer ke daerah.
- f. **Kebijakan Keuangan Daerah**; Pemerintah daerah dan DPRD tidak lagi berkewajiban untuk melakukan perubahan APBD meskipun telah memenuhi tiga aspek utama, termasuk Kepala Daerah juga tidak perlu melakukan perubahan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) serta Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS).

2.2. Implikasi Pergeseran Kewenangan Pemerintah

Pergeseran kewenangan Pemerintah terkait kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan tersebut menimbulkan berbagai implikasi. Salah satunya adalah terjadinya pendelegasian kewenangan yang lebih besar kepada pihak Pemerintah (dari tingkat pusat, daerah, sampai tingkat desa) untuk melakukan pengambilan kebijakan strategis terkait anggaran Covid-19, tanpa perlu melakukan konsultasi dengan pemangku kepentingan strategis termasuk DPR di tingkat pusat, DPRD di tingkat daerah, dan BPD di tingkat desa.

2.2.1. Minimnya Keterlibatan Lembaga Legislatif

Pasal 28 Perpu No. 1 tahun 2020, yang telah ditetapkan menjadi UU No. 2 tahun 2020, telah membatalkan berbagai pasal dalam 12 Undang-Undang. Diantaranya adalah UU No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD serta UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 177 huruf c angka 2 dan Pasal 180 ayat (6) UU No. 17 tahun 2014 berkaitan dengan proses Perubahan APBN dan penyampaian rincian RAPBN. Dapat dimaknai bahwa Perubahan APBN cukup dilakukan oleh Menteri Keuangan tanpa perlu melalui proses pembahasan dengan DPR RI. Selain itu, dalam pembahasan RAPBN, Pemerintah tidak lagi berkewajiban untuk menyampaikan rincian RAPBN kepada DPR RI.

Pasal 316 dan 317 UU No. 23 tahun 2014 secara khusus hanya mengatur tentang Perubahan APBD yang memiliki berbagai prasyarat, mekanisme dan prosedur perubahannya. Artinya setelah Perpu No. 1 tahun 2020 berlaku, maka dua pasal ini dianggap tidak berlaku, sehingga Pemerintah dapat membuat pedoman teknis untuk mengatur mekanisme dan prosedur baru terkait perubahan APBD. Salah satunya adalah dengan memberikan kuasa penuh kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan perubahan APBD, tanpa memberikan ruang bagi DPRD untuk membahas atau mengkritisi arah perubahannya.

Meskipun pasal 177 huruf c angka 2 dan Pasal 180 ayat (6) UU No. 17 tahun 2014, serta Pasal 316 dan 317 UU No. 23 tahun 2014 dicabut oleh Perpu No. 1 tahun 2020, pada dasarnya peran, fungsi dan hak DPRD masih melekat dan tidak berkurang.

Hal ini disebabkan pasal yang menjadi acuan fungsi DPRD tersebut masih berlaku, yaitu pada pasal 316 dan pasal 365 UU No. 17 tahun 2014, serta pada pasal 96 – 100 serta pasal 149 – 153 UU No. 23 tahun 2014. Lahirnya kebijakan-kebijakan yang mengatur penyesuaian kebijakan anggaran daerah untuk penanganan Covid-19 hanya memberikan panduan bagi Pemerintah Daerah secara langsung, tanpa memberikan ruang kepada publik dan DPRD untuk turut serta terlibat dalam proses pengambilan keputusan strategis tersebut.

Implikasinya, DPRD tidak dapat mengetahui secara rinci jumlah realokasi anggaran untuk Covid-19, sumber anggaran, kegiatan atau program yang dihapus atau dikurangi alokasinya, alokasi perencanaan program, penerima manfaatnya, dan skema rencana pelaksanaannya. Minimnya informasi yang diterima oleh DPRD membuat fungsi pengawasan menjadi tidak dapat dijalankan, khususnya terhadap proses penetapan kebijakan, penyesuaian anggaran, dan pelaksanaan penanganan Covid-19 di tingkat daerah secara aktual.

Serupa dengan daerah, Perpu No. 1 tahun 2020 juga berimplikasi terhadap peran DPR RI dalam menetapkan kebijakan anggaran nasional. Meskipun terjadi rekomposisi APBN yang sangat besar, proses penyesuaiannya hanya dilakukan melalui perubahan penjabaran APBN. Tanpa perlu berkonsultasi dengan DPR RI, Pemerintah dapat melakukan perubahan APBN cukup melalui penerbitan Peraturan Presiden No. 54 tahun 2020 yang kemudian diubah menjadi Peraturan Presiden No. 72 tahun 2020.

2.2.2. Pelonggaran Prosedur Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Pandemi Covid-19 telah berdampak bukan hanya pada aspek kesehatan, namun juga pada perekonomian negara baik dari sisi *demand* maupun *supply*. Permasalahan seperti kurangnya alat kesehatan, Alat Pelindung Diri (APD), serta fasilitas pendukung dalam penanganan pandemi telah memicu kebutuhan yang sifatnya darurat⁹.

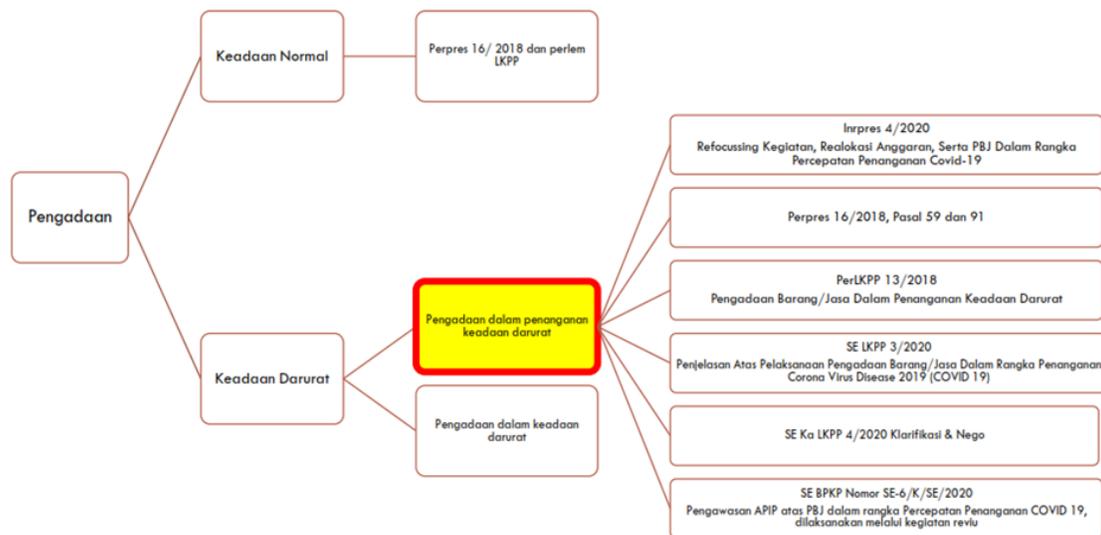
Tidak hanya itu, disrupsi pada rantai pasok baik terhadap produk maupun distribusi PBJ penanganan Covid-19 telah menimbulkan ketidakpastian yang tinggi bagi para pelaku ekonomi termasuk Pemerintah sebagai pembeli dan penyedia sebagai penjual.

⁹ Disarikan dari publikasi LKPP berjudul: Darurat, Pengadaan terkait Covid-19 Harus Cepat dan Akuntabel. Diakses pada 29 Mei 2020 pada tautan: <http://www.lkpp.go.id/v3/#!/read/5826>.

Dalam pengadaan barang/jasa Pemerintah, situasi seperti ini digambarkan sebagai kondisi darurat. Tidak seperti dalam keadaan ideal, tahapan pelaksanaan pengadaan menjadi generik. Kecepatan dalam mengambil keputusan menjadi titik kritis karena pergerakannya sangat dinamis. Prinsip utama yang dikedepankan adalah efektifitas sambil tetap menjaga akuntabilitas.

Pedoman pengadaan dalam penanganan pengadaan darurat telah diatur dalam Peraturan LKPP Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa dalam Keadaan Darurat dan Surat Edaran LKPP Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penjelasan atas Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), serta mengenai pengadaan dalam keadaan darurat diatur oleh Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 dalam Bab VIII Pengadaan Khusus.

Gambar 1 – PBJ Dalam Penanganan Keadaan Darurat



Sumber: Siti Juliantari Rachman, ICW (2020)

Di sisi lain, akibat kejadian luar biasa ini, masih banyak pengelola pengadaan yang belum berpengalaman dalam menangani keadaan darurat. Oleh karena itu, para pengelola perlu dibekali pemahaman dan penyamaan persepsi agar pelaksanaan PBJ dalam pandemi Covid-19 tetap akuntabel dan efektif.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan elemen masyarakat antikorupsi telah memberikan peringatan bahwa terdapat potensi korupsi di tengah situasi pandemi Covid-19, khususnya dalam proses PBJ yang mulai dilonggarkan prosedurnya.

Kondisi darurat akibat pandemi sangat potensial dimanfaatkan oleh sekelompok orang untuk melakukan kejahatan korupsi, khususnya korupsi pada pengadaan barang/jasa (PBJ) Pemerintah. Terdapat beberapa kejadian masa lalu yang dapat dijadikan contoh pejabat pengguna anggaran (PA), kuasa pengguna anggaran (KPA),

atau Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) memanfaatkan kondisi darurat bencana untuk melakukan korupsi. Meskipun secara kontekstual ilmu hukum masih dapat diperdebatkan apakah murni para pelaku melakukan tindak pidana atau kesalahan administrasi atau hanya peristiwa wanprestasi kontrak keperdataan¹⁰.

PBJ dalam keadaan darurat memberikan ruang untuk melakukan penunjukan langsung dengan jangka waktu relatif cepat, tidak perlu mengumumkan pada situs Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE), tidak perlu ada proses evaluasi harga, dan pejabat yang melaksanakan adalah langsung PA, KPA, dan PPK), tidak perlu membentuk Kelompok Kerja (Pokja) Pengadaan.

PA, KPA, atau PPK langsung dapat mengidentifikasi kebutuhan, menganalisis ketersediaan, menunjuk penyedia, menerbitkan Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa (SPPBJ), menerbitkan Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK), membuat dan menandatangani kontrak, pelaksanaan pekerjaan, serta serah terima pekerjaan.

Menanggapi kondisi darurat tersebut, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) mengeluarkan Surat Edaran No. 3 Tahun 2020 tentang Penjelasan Atas Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

LKPP menyederhanakan prosedur PBJ dalam kondisi darurat melalui penunjukan langsung dan swakelola. Menteri/Pimpinan lembaga negara dan Kepala Daerah bertindak sebagai PA, menetapkan kebutuhan dan memerintahkan PPK melaksanakan PBJ. Selanjutnya, PPK menunjuk penyedia serta meminta audit kepada Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk menilai kewajaran harga yang ditawarkan penyedia.

Pada dasarnya, tahap PBJ untuk penanganan Covid-19 masih sama dengan tahap PBJ dalam kondisi normal, yaitu meliputi perencanaan, pemilihan penyedia, pelaksanaan pekerjaan, dan penyelesaian pembayaran.

Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat potensi korupsi dalam proses PBJ untuk penanganan keadaan darurat akibat pandemi di Indonesia dapat disebabkan oleh dua faktor utama yaitu informasi mengenai pengadaan untuk penanganan Covid-19 kurang transparan, serta tidak adanya data terkait kebutuhan alat kesehatan/obat antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang terintegrasi dan transparan, sehingga berpotensi dibayar oleh dua mata anggaran yang berbeda atau *double budget*.

¹⁰ Kuku Tejomurti, SH, LLM. dalam artikel berjudul "Pengadaan Barang di Masa Pandemi". Diakses pada 19 Januari pada melalui tautan: <https://news.detik.com/kolom/d-5031402/pengadaan-barang-di-masa-pandemi>.

Secara spesifik ICW juga menguraikan bahwa potensi korupsi tersebut terdapat pada setiap tahapan PBJ untuk penanganan keadaan darurat akibat Covid-19 yang diatur dalam SE Kepala LKPP No. 3 tahun 2020 tersebut¹¹. Adapun uraian potensi korupsi pada empat tahap tersebut adalah sebagai tercantum berikut:

Tabel 3 – Potensi Korupsi PBJ Untuk Penanganan Covid-19

No.	Tahapan PBJ	Potensi Korupsi
1.	Perencanaan	- Pengadaan tidak sesuai kebutuhan - Penetapan cara pengadaan tidak sesuai
2.	Pelaksanaan Pemilihan Penyedia Barang/Jasa	- Konflik kepentingan - Suap untuk menjadi penyedia - <i>Mark-up</i> harga
3.	Pelaksanaan pekerjaan	- Hasil pekerjaan tidak sesuai dengan kebutuhan
4.	Penyelesaian pembayaran	- <i>Kick-back</i> - Audit tidak sesuai prosedur

Sumber: Siti Juliantari Rachman, ICW (2020)

Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia (KPK RI) juga menyampaikan tiga potensi korupsi terkait penanganan keadaan darurat akibat Covid-19, yaitu: pengadaan barang/jasa, penerimaan sumbangan, dan pemberian bantuan sosial¹². Secara khusus KPK juga menerbitkan Surat Edaran Nomor 8 tahun 2020 tentang Penggunaan Anggaran Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Terkait Dengan Pencegahan Tindak Pidana Korupsi.

Dalam SE tersebut KPK mengingatkan agar dalam seluruh tahapan pelaksanaan PBJ, selalu menghindari perbuatan-perbuatan yang dikategorikan tindak pidana korupsi, yaitu meliputi: (a) tidak melakukan persekongkolan/kolusi dengan penyedia barang/jasa; (b) tidak memperoleh *kickback* dari penyedia; (c) tidak mengandung unsur penyuapan; (d) tidak mengandung unsur gratifikasi; (e) tidak mengandung unsur adanya benturan kepentingan dalam pengadaan; (f) tidak mengandung unsur kecurangan dan atau mal-administrasi; (g) tidak berniat jahat dengan memanfaatkan kondisi darurat; dan (h) tidak membiarkan terjadinya tindak pidana korupsi.

2.2.3. Belanja Tidak Relevan Diatasnamakan Covid-19

¹¹ Siti Juliantari Rachman – Indonesia Corruption Watch (ICW). Dalam bahan presentasi berjudul “Potensi Korupsi Pengadaan di Saat Pandemi COVID-19”. Disampaikan dalam diskusi daring Korupsi Pandemi, pada 14 April 2020.

¹² KPK: Saat Pandemi Covid-19, Pengadaan Barang Paling Berisiko Dikorupsi. Diakses pada 9 Mei 2020 melalui tautan: <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/09/15292841/kpk-saat-pandemi-covid-19-pengadaan-barang-paling-berisiko-dikorupsi>

Pada Selasa (31/3) Presiden menegaskan bahwa Pemerintah telah mengambil langkah tegas melalui penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 tahun 2020 untuk mengatur kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan.

Presiden Jokowi menyebut Perpu ini akan memberikan fondasi bagi Pemerintah, otoritas perbankan dan otoritas keuangan untuk melakukan langkah luar biasa dalam menjamin kesehatan masyarakat, menyelamatkan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan.

Sebagai respon serius dalam menghadapi Covid-19 tersebut, Pemerintah telah menetapkan kebijakan fiskal melalui penambahan belanja dan pembiayaan APBN 2020 untuk penanganan covid sebesar Rp 405,1 triliun.

Anggaran tersebut akan dialokasikan sebesar Rp 75 triliun untuk belanja bidang kesehatan, Rp 110 T untuk perlindungan sosial, Rp 70,1 triliun untuk insentif perpajakan dan stimulus KUR, dan Rp 150 triliun untuk pembiayaan program pemulihan ekonomi nasional termasuk restrukturisasi kredit serta penjaminan dan pembiayaan dunia usaha terutama usaha mikro, kecil dan menengah

Penyesuaian anggaran terus dilakukan oleh Pemerintah melalui Perpres No. 54 tahun 2020 terkait perubahan penjabaran APBN, dimana jumlah anggaran penanganan Covid-19 ditingkatkan menjadi Rp 677,2 triliun. Rincian peruntukan anggaran tersebut masih untuk kesehatan, perlindungan sosial, insentif usaha, UMKM, pembiayaan korporasi, serta urusan sektoral dan pemerintahan daerah.

Gambar – Biaya Penanganan Covid-19 Sebesar Rp 695,2 Triliun

<p>Kesehatan Rp87,55 T</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Belanja Penanganan Covid-19 Rp65,80T; 2. Insentif Tenaga Medis Rp5,90T; 3. Santunan Kematian Rp0,30T; 4. Bantuan Iuran JKN Rp3,00T; 5. Gugus Tugas Covid-19 Rp3,50T; & 6. Insentif perpajakan di Bidang Kesehatan Rp9,05T 	<p>Perlindungan Sosial Rp203,90T</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. PKH Rp37,40T; 2. Sembako Rp43,60T; 3. Bansos Jabodetabek Rp6,80T; 4. Bansos Non-Jabodetabek Rp32,40T; 5. Pra Kerja Rp20,00T; 6. Diskon Listrik Rp6,90T; 7. Logistik / Pangan / Sembako Rp25,00T; & 8. BLT Dana Desa Rp31,80T 	<p>Sektoral K/L & Pemda Rp106,11 T</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Program Padat Karya K/L Rp18,44T; 2. Insentif Perumahan Rp1,30T; 3. Pariwisata Rp3,80T; 4. DID Pemulihan Ekonomi Rp5,00T; 5. Cadangan DAK Fisik Rp8,70; 6. Fasilitas Pinjaman Daerah Rp10,00T; 7. Cadangan Perluasan Rp58,87T
<p>UMKM Rp123,46 T</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Subsidi bunga Rp35,28T; 2. Penempatan Dana untuk Restru Rp78,78T; 3. Belanja IJP Rp5,00T; 4. Penjaminan untuk Modal Kerja (<i>Stop Loss</i>) Rp1,00T; 5. PPh Final UMKM DTP Rp2,40T; & 6. Pembiayaan Investasi kepada Koperasi melalui LPDB KUMKM Rp1,00T 	<p>Pembiayaan Korporasi Rp53,57 T</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penempatan Dana untuk Restru Padat Karya Rp3,42T 2. PMN Rp20,50T (HK Rp7,5T, BPUI Rp6T, PNM Rp1,5T, ITDC Rp0,5T, PPA Rp5T) 3. Talangan (Investasi) untuk Modal Kerja Rp29,65T (Garuda Rp8,5T, KAI Rp3,5T, PTPN Rp4T, KS Rp3T, Perumnas Rp0,65T, PPA Rp10T) 	<p>Insentif Usaha Rp120,61T</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. PPh 21 DTP Rp39,66T; 2. Pembebasan PPh 22 Impor Rp14,75T; 3. Pengurangan Angsuran PPh 25 Rp14,40T; 4. Pengembalian Pendahuluan PPN Rp5,80T; 5. Penurunan Tarif PPh Badan Rp20,00T; & 6. Stimulus Lainnya Rp26,00T

Sumber: Kementerian Keuangan RI

Seiring dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional, Pemerintah kembali melakukan

perubahan penjabaran APBN sekaligus menambah anggaran penanganan Covid-19 menjadi Rp695,2 triliun, yang ditetapkan dalam Perpres No. 72 tahun 2020.

Yustika (2020)¹³ menguraikan bahwa program stimulus yang dibuat Pemerintah tersebut sebenarnya cukup lengkap karena telah menjangkau banyak aspek, apalagi jumlahnya juga cukup fantastis yaitu setara dengan 35 persen APBN. Dalam catatan kritisnya, fokus stimulus seharusnya masih dapat dipertajam serta ditumpukan pada program yang dapat meningkatkan permintaan (*aggregate supply*).

Menelisik lebih jauh diketahui bahwa terdapat beberapa kegiatan yang tidak relevan dengan pemulihan ekonomi dan juga penanganan Covid-19, tetapi anggarannya diambil dari skema biaya penanganan Covid-19 dengan jumlah kurang lebih sebesar Rp137,9 triliun. Nilai tersebut terdiri dari pembayaran kompensasi Pertamina dan PLN sebesar Rp90,4 triliun, dana talangan investasi ke BUMN Rp19,6 triliun, penyertaan modal negara Rp25,2 triliun, dan skema subsidi dalam program B30 sebesar Rp2,7 triliun.

2.2.4. Potensi Kerugian Negara

Minimnya keterlibatan para pemangku kepentingan dalam proses perencanaan dan pelaksanaan anggaran penanganan Covid-19 dan dampak ekonomi dinilai dapat menciptakan celah terjadinya praktik penyalahgunaan, sampai akhirnya berdampak terhadap timbulnya kerugian negara.

Koalisi Masyarakat Sipil untuk Akuntabilitas Penanganan Covid-19¹⁴ menilai pengelolaan anggaran dalam rangka penanganan Covid-19 sangat rentan terhadap praktek '*moral hazard*' oleh berbagai pihak yang berkepentingan, terutama pihak Pemerintah. Hal tersebut disinyalir dari adanya relaksasi kebijakan anggaran, ketertutupan informasi, ruang gelap pengadaan barang/jasa, penyaluran jaring pengaman sosial yang amburadul, serta terindikasinya konflik kepentingan dalam pelaksanaan program Kartu Prakerja.

Koalisi juga menemukan bahwa anggaran PEN untuk insentif usaha, pembiayaan korporasi, dan bantuan bagi UMKM sebesar Rp 297,6 triliun disinyalir tidak tepat sasaran, rentan penyimpangan, dan hanya dinikmati oleh korporasi besar. KPK menyampaikan bahwa lembaga anti rasuah telah menerima 894 laporan terkait adanya penyalahgunaan bantuan sosial untuk penanganan Covid-19 dari tingkat desa, daerah, dan nasional. Adapun 224 dari laporan tersebut disebut memiliki potensi terhadap timbulnya kerugian negara¹⁵.

¹³ Ahmad Erani Yustika. Meredam Ongkos Resesi. Harian KOMPAS, 6 Oktober 2020

¹⁴ Desk Study: Menyelidik Anggaran Penanganan COVID-19 dan Upaya Pencegahan Korupsinya. Transparansi International Indonesia (TII), Indonesia Budget Center (IBC), Seknas FITRA, dan Indonesia Corruption Watch (ICW)

¹⁵ Disarikan dari siaran pers KPK yang dipublikasikan oleh kanal berita Tirta

Operasi tangkap tangan (OTT) Menteri Sosial dan jajarannya telah mengkonfirmasi adanya praktek korupsi dalam penanganan Covid-19. Tidak sedikit, suap yang diberikan kepada Menteri Sosial mencapai Rp 17 Milyar. Tidak hanya itu, korupsi yang melibatkan Kementerian Sosial ini disinyalir kuat melibatkan salah satu Partai Politik, serta pemenangan untuk Pemilihan Umum Kepala Daerah¹⁶.

Pergeseran kewenangan yang memberikan kelonggaran kepada penyelenggara negara atau kuasa pengguna anggaran dalam mekanisme pengadaan barang dan/ jasa dengan penunjukan langsung memberikan ruang kemudahan untuk mengatur pelaksana kegiatan. Pengaturan pemenang tersebut yang menyebabkan terjadinya korupsi dengan modus suap, *kick back* dalam pengadaan barang dan/ jasa.

Jika dihitung lebih lanjut, potensi korupsi yang dilakukan Menteri Sosial dapat mencapai Rp. 3,95 triliun. Potensi kerugian tersebut dihitung dari total belanja program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) bidang Perlindungan Sosial sebesar Rp 203,90 triliun, dimana 53 persennya atau Rp 107,80 triliun digunakan untuk keperluan Bantuan Sosial (bansos) berupa sembako/logistik (Jabodetabek dan Non Jabodetabek). Jika satu paket bansos berharga Rp 300 ribu, artinya ada 359,3 juta paket bansos, dan jika tiap paket nilai korupsinya Rp 10 ribu, potensi dana bansos yang dapat dikorupsi hingga Rp 3,59 triliun¹⁷.

Di samping itu, potensi kerugian negara yang ditimbulkan oleh praktik korupsi korupsi juga terjadi di beberapa di daerah. Melansir data Polri, sedikitnya hingga akhir Agustus 2020 ada 107 kasus dugaan penyelewengan dana Bansos di berbagai daerah¹⁸. Motifnya beragam, mulai dari pemotongan dana oleh perangkat desa dengan maksud asas keadilan bagi mereka yang tidak menerima, pengurangan timbangan paket sembako, hingga tidak adanya transparansi kepada masyarakat terkait sistem pembagian dan dana yang diterima.

Hasil pemantauan Transparency International Indonesia (TII) dan Saya Perempuan Anti Korupsi (SPAK) di Aceh, Gorontalo, Indramayu, Pontianak, Makassar dan NTB menemukan adanya permasalahan-permasalahan dalam distribusi Bansos. Di Kabupaten Indramayu, terdapat pemotongan jumlah bantuan permodalan usaha masyarakat (BPUM) yang diterima oleh warga berkisar Rp 400-700 ribu dari yang seharusnya di terima sebesar Rp 2.400.000; artinya warga hanya menerima Rp. 1.700.000 – 2.000.000).

¹⁶ Investigasi tempo, dimuat dalam Majalah Tempo, edisi 21-27 Desember 2020

¹⁷ Sebut Total Korupsi Mensos Juliari Capai Rp. 359 Triliun, FITRA: Ini Gila. Diakses pada 9 Januari 2021 melalui tautan: <https://www.suara.com/news/2020/12/06/130355/sebut-total-korupsi-mensos-juliari-capai-rp-359-triliun-fitra-ini-gila?page=all>

¹⁸ Polri Tangani 107 Kasus Dugaan Penyelewengan Dana Bansos Covid-19. Diakses pada 21 Januari 2021 melalui tautan: <https://nasional.kompas.com/read/2020/09/04/21223011/polri-tangani-107-kasus-dugaan-penyelewengan-dana-bansos-covid-19>

Dari informasi yang disampaikan diatas, potensi kerugian negara akibat pergeseran kewenangan dan realokasi anggaran tidak hanya terjadi di tingkat nasional, namun juga berimbas di daerah bahkan hingga ke tingkat pedesaan.

2.3 Sikap Masyarakat Sipil Terhadap Kebijakan Anggaran Covid19

Kebijakan Pemerintah dalam penanganan Covid-19 menjadi perhatian masyarakat di tingkat nasional dan daerah khususnya yang berkaitan dengan kebijakan dan kewenangan yang berkaitan dengan anggaran. Berdasarkan penelusuran media, terdapat beberapa alasan yang mendasari meliputi:

Pertama, situasi pandemi yang berdampak terhadap kehidupan sosial dan ekonomi menuntut Pemerintah harus melakukan langkah-langkah konkret menekan laju penyebaran Covid-19 termasuk menyediakan anggaran yang memadai baik pusat maupun daerah. *Kedua*, pengalihan sumber daya anggaran yang besar baik pusat dan daerah untuk penanganan Covid-19 yang harus dipastikan akuntabilitas dalam pelaksanaannya.

Ketiga, kewenangan yang besar yang diperankan Pemerintah dalam pengambilan keputusan terhadap kebijakan keuangan terkait dengan penanganan Covid-19 atas dasar lahirnya Perpu nomor 1 tahun 2020 yang saat ini telah menjadi UU No.2 tahun 2020. Situasi tersebut mendorong masyarakat sipil untuk mendesak Pemerintah agar segera menetapkan langkah-langkah strategis untuk menahan laju penyebaran Covid-19, menangani dampak sosial masyarakat dan melakukan pemulihan ekonomi masyarakat yang terdampak dari pandemi.

Sejak awal penyebaran terjadi, masyarakat sipil telah mengkritik kebijakan Pemerintah dalam penanganan Covid-19. Koalisi mengkritik lambatnya Pemerintah dalam melakukan penanganan dan justru abai terhadap pemenuhan hak-hak konstitusional masyarakat dalam mendapatkan perlindungan¹⁹. Sehingga koalisi mendesak pemerintah untuk melakukan langkah-langkah perbaikan dalam merespon Covid1, seperti perbaikan komunikasi publik, perbaikan manajemen dalam merespon Covid19, mendorong perbaikan data dan informasi serta lain sebagainya.

Dalam konteks kebijakan anggaran, masyarakat sipil melalui Koalisi Akuntabilitas untuk Penanganan Covid19²⁰ juga mendorong agar Pemerintah segera melakukan tindakan dalam penyediaan anggaran untuk penanganan Covid-19 yang sebelumnya tidak tersedia dalam kebijakan APBN maupun APBD. Tidak hanya itu, Pemerintah juga dituntut untuk

¹⁹ Disarikan dari Siaran Pres Koalisi Masyarakat Sipil Menggugat Penanganan Covid19 Pemerintah Indonesia yang terdiri dari Walhi, Kontrak, YLBHI, Lokataru dan 6 lembaga lainnya, melalui <https://lokataru.id/siaran-pers-bersama-koalisi-masyarakat-sipil-menggugat-kebijakan-covid-19-pemerintah-indonesia/>

²⁰ Koalisi masyarakat sipil anti korupsi terdiri dari TII, ICW, IBC, Seknas FITRA dan beberapa lembaga di daerah

tidak hanya fokus pada serapan anggaran, namun juga pada kualitas serapan anggaran terutama anggaran sektor kesehatan²¹. Selain itu Koalisi juga mendesak Presiden RI untuk segera memberikan perintah dan arahan kepada jajaran aparaturnya Pemerintah, baik di pusat maupun di daerah untuk menyediakan secara serta-merta berbagai jenis informasi yang relevan tanpa harus diminta secara khusus oleh masyarakat dan kalangan pers²².

Masyarakat sipil juga menilai bahwa Sebagian substansi di dalam Perpu penanganan Covid-19 bermasalah. *Pertama*, Perpu 1 tahun 2020 diprediksi memberikan imunitas (kebal hukum) bagi penyelenggara negara dalam menjalankan kebijakan yang terkait dengan Covid-19 sebagaimana tercantum dalam pasal 27. *Kedua*, keberadaan Perpu 1 tahun 2020 melampaui batas kewenangannya dengan menganulir ketentuan esensial dalam UU lainnya. *Ketiga*, adanya pelanggaran prosedur dalam perencanaan dan penggunaan anggaran Covid-19 dengan dasar situasi darurat. *Keempat*, Perpu 1 tahun 2020 menghilangkan peran DPR dan DPRD dalam proses penyesuaian dan perencanaan anggaran penanganan covid19 sehingga tidak tercipta kontrl (*check and balances*).

Lembaga Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK)²³ meskipun mendukung keberadaan Perpu 1 tahun 2020 juga memberikan catatan-catatan terhadap ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Perpu tersebut. Misalnya yang terkait dengan keterlambatan penerbitan yang tidak diantisipasi sejak awal tahun, ketiadaan pengaturan parameter waktu pemberlakuan Perpu, pendelegasian kepada Menteri Dalam Negeri dalam penerbitan peraturan yang mengatur kebijakan realokasi dan *refocusing* yang berpotensi menghambat keleluasaan Pemerintah Daerah.

Penolakan terhadap pasal-pasal krusial dalam Perpu 1 tahun 2020 tersebut mendorong sejumlah kelompok masyarakat sipil mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi²⁴. Terdapat tiga kelompok masyarakat sipil yaitu Masyarakat Anti Korupsi Indonesia (MAKI), Tokoh Masyarakat dan Anggota DPR RI dan Kelompok yang mengatasnamakan diri Aktivistis Organisasi Kemanusiaan.

Terdapat kesamaan gugatan terhadap Perpu tersebut, yang meliputi pasal 2 terkait dengan penetapan defisit lebih dari 3% tanpa batas maksimal, pasal 27 terkait imunitas penyelenggara dan pasal 28 terkait dengan penghapusan ketentuan UU lainnya termasuk hak dan kewenangan DPR/D dalam melakukan tugas dan fungsi yang dinihalkan dalam Perpu 1 tahun 2020. Namun upaya tersebut ditolak oleh Mahkamah Konsitusi, karena Perpu 1 tahun 2020 telah ditetapkan menjadi UU 2 tahun 2020.

²¹ Kajian Menyelidik Anggaran Penanganan Covid-19 dan Upaya Pencegahan Korupsinya

²² Surat Desakan Transparansi Penggunaan Anggaran Penanganan Dampak Pandemi COVID-19

²³ Catatan PSHK terhadap Perpu 1 tahun 2020 diakses melalui <https://pshk.or.id/publikasi/catatan-pusat-studi-hukum-dan-kebijakan-indonesia-pshk-terhadap-peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang-nomor-1-tahun-2020-tentang-stabilitas-sistem-keuangan-untuk-penanganan-pandemi-corona-vir/>

²⁴ Publikasi Mahkamah Konstitusi dengan judul Sejumlah Tokoh Gugat Perpu Penanganan Covid19 diakses melalui tautan: <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16340>

Tabel Aksi Masyarakat Sipil (Nasional dan Daerah) Menyikapi Perpu 1 tahun 2020

Masyarakat Sipil	Pandangan Terhadap Perpu	Upaya
Masyarakat Anti Korupsi Indonesia (MAKI) dan 4 Lembaga Lainnya	Pasal 27 Perpu 1 tahun 2020 memberikan impunitas kepada penyelenggara negara untuk kebal hukum dan tidak bisa dikoreksi dalam melaksanakan penyelenggaraan kebijakan anggaran yang terkait dengan Covid-19.	Mengajukan Gugatan ke MK
Tokoh Masyarakat M. Sirajuddin Syamsuddin, Sri Edi Swasono, Amien Rais, dan 21 lainnya	Menolak Perpu 1 tahun 2020 dengan alasan (1) bahwa pasal dalam Perpu yang terkait dengan memberikan kelonggaran defisit APBN diatas 3% tidak memiliki batasan maksimum. Perpu mengikat hingga tiga tahun kedepan (2020-2022). (2) Perpu menihilkan ketentuan dalam UU 1945 tentang persetujuan DPR dalam menentukan kebijakan APBN termasuk terkait dengan penentuan batas defisit APBN. (3) Perpu Penanganan Covid-19 memungkinkan terjadinya potensi tindak pidana korupsi. Hal tersebut karena di dalam pasalnya disebutkan biaya yang dikeluarkan pemerintah selama penanganan pandemik, termasuk dalam bidang kebijakan perpajakan keuangan daerah dan pemulihan ekonomi nasional bukan merupakan kerugian negara.	Mengajukan gugatan ke MK
Aktivits Organisasi Kemanusiaan	Menolak Perpu 1 tahun 2020 dengan alasan (1) Perpu Penanganan Covid-19 melanggar hak warga negara untuk mendapatkan informasi atas penggunaan keuangan negara dalam penanganan Covid-19 dan menutup upaya pengawasan hukum bagi peradilan negara. (2) Perpu1 tahun 2020 menutup menutup pula pertanggungjawaban Pemerintah dalam menggunakan APBN.	Mengajukan Gugatan ke MK

Sikap masyarakat sipil terhadap kebijakan anggaran tersebut berlanjut dengan melakukan usaha-usaha untuk mengawasi implementasi kebijakannya. Seperti melakukan pemantauan implementasi bantuan sosial serta bantuan lainnya untuk masyarakat terdampak Covid-19. Selain itu juga mendorong keterbukaan informasi terhadap kebijakan program, kegiatan dan anggaran mencakup perencanaan dan realisasinya.

Namun upaya tersebut juga belum mampu mengubah kebijakan Pemerintah untuk membuka informasi publik secara rinci dan aktual terkait dengan program, kegiatan dan anggaran penanganan Covid19. Hasil penelusuran ke situs Pemerintah Pusat tidak ditemukan informasi rinci yang menjelaskan tentang kebijakan program, kegiatan dan anggaran baik perencanaan dan realisasinya. Informasi yang dipublikasikan hanya terbatas pada informasi gambaran umum tentang program dan anggaran secara total dari pemerintah.

Isu lainnya yang belum menjadi konsentrasi terkait dengan pergeseran kewenangan pemerintah oleh masyarakat sipil terkait dengan kebijakan pemerintah dalam pemulihan ekonomi nasional. Konsentrasi lebih banyak difokuskan pada kebijakan dan program yang terkait dengan penanganan dampak sosial dengan skema program bantuan sosial dan bantuan UMKM. Sementara kebijakan program yang diarahkan untuk pembiayaan korporasi, insentif usaha dan sektoral kementerian lembaga belum menjadi fokus pengawasan dalam kajian ini. Pemerintah mengalokasikan anggaran sebesar Rp 53,7 T untuk pembiayaan korporasi, Rp 120,6 Triliun untuk insentif usaha dan Rp 106, 1 Triliun untuk sektor K/L dan Pemerintah Daerah. Pembiayaan korporasi dan insentif usaha merupakan bentuk penggeseran kewenangan pemerintah dalam penanganan Covid-19 dalam kerangka melakukan pemulihan ekonomi nasional.

Bagian III

Kesimpulan dan Rekomendasi

Pandemi Covid-19 berdampak pada perubahan ekosistem kebijakan pemerintah salah satunya berkaitan dengan kebijakan keuangan negara dan kebijakan stabilitas sistem keuangan. Kebijakan yang memicu pergeseran kewenangan adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) nomor 1 tahun 2020 yang telah diundangkan menjadi UU nomor 2 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.

Pergeseran kewenangan tersebut berupa pelebaran defisit APBN di atas 3% dari PDB tanpa ada pembatasan, perluasan kewenangan pemerintah dalam melakukan perubahan kebijakan tanpa perlu melibatkan DPR/D, pemberian hibah kepada pemerintah daerah tanpa persetujuan DPR. Selain itu juga terjadi intervensi pemerintah terhadap perubahan anggaran daerah, pencabutan beberapa pasal esensial dalam tujuh undang-undang yang berkaitan dengan keuangan pusat dan daerah. Pemerintah juga diberikan keleluasaan untuk penerbitan Surat Utang Negara (SUN), pemberian Penyertaan Modal Negara (PMN) ke BUMN tanpa persetujuan DPRD, termasuk di dalamnya kewenangan pemerintah untuk menurunkan tarif pajak.

Perubahan kewenangan tersebut memiliki implikasi langsung maupun tidak langsung. Implikasi yang bersifat langsung tersebut meliputi minimnya keterlibatan DPR/D dalam pengambilan keputusan strategis yang berkaitan dengan kebijakan perencanaan anggaran dalam rangka penanganan Covid-19, dan pelanggaran mekanisme dalam pengadaan barang dan jasa. Sedangkan implikasi tidak langsung mencakup Pemerintah menggunakan kesempatan situasi Covid-19 untuk mengalokasikan belanja Covid-19 meskipun tidak relevan dengan penanganan Covid-19 dan potensi kerugian negara yang timbul dari praktik penyimpangan dan korupsi.

Berangkat dari temuan-temuan tersebut, studi ini merekomendasikan enam langkah yang perlu segera dilakukan oleh para pemangku kepentingan, yaitu:

1. Melakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan program-program dalam rangka penanganan Covid-19 secara komprehensif pada aspek penanganan kesehatan, penanganan dampak sosial dan pemulihan ekonomi nasional. Evaluasi tersebut berguna untuk menutup ruang-ruang potensial yang dapat digunakan oleh penyelenggara negara melakukan penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi.
2. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membuka informasi anggaran (perencanaan dan realisasi) penanganan Covid-19. Hal ini mendesak mengingat saat ini publikasi Pemerintah Pusat terhadap anggaran Covid-19 hanya berupa informasi umum yang tidak mencantumkan secara rinci alokasi-alokasi anggaran tersebut dianggarkan dan direalisasikan. Hampir 80% anggaran dari Rp 695,2 Triliun dialokasikan dalam rangka pemulihan ekonomi nasional baik dalam bentuk bantuan

sosial maupun stimulus ekonomi yang sebagian besar digunakan untuk korporasi. Namun sejauh studi ini dilakukan belum ada informasi rinci mengenai realisasi dari dana tersebut.

3. Anggaran penanganan Covid-19 terfragmentasi dan berpotensi menimbulkan tumpang tindih di masing-masing K/L tersebut. Informasi terkait dengan pelaksanaan program penanganan ini perlu dipublikasikan dalam rangka menghindari tumpang tindih.
4. Pemerintah perlu melakukan evaluasi mekanisme Pengadaan Barang dan/Jasa Pemerintah (PBJ) dan peningkatan pengawasan dari aparat penegak hukum (APH) dalam implementasi PBJ dalam rangka penanganan Covid-19 dengan meningkatkan transparansi informasi pengadaan barang jasa pusat dan daerah. Pelonggaran PBJ akibat situasi darurat ini rentan ditumpangangi dengan pengadaan yang seharusnya dapat dilakukan dengan sistem yang normal.
5. DPR dan DPRD melakukan pengawasan implementasi program penanganan Covid-19 baik di tingkat pusat dan daerah. Diperlukan inisiatif kolaborasi yang baik DPR/D bersama masyarakat dalam melakukan pengawasan untuk menutup celah praktik korupsi dan kerugian negara dari kebijakan anggaran penanganan Covid-19.
6. Pengawasan partisipasi masyarakat sangat diperlukan dalam implementasi penanganan Covid-19. Wilayah yang belum banyak diintervensi dalam kebijakan penanganan Covid-19 pada program PEN yang diperuntukkan untuk korporasi. Dengan memperkuat akses informasi kebijakan anggaran pemerintah (pusat dan daerah) terkait rencana dan realisasi anggaran penanganan Covid-19, masyarakat dapat ikut mengawasi potensi penyalahgunaan kekuasaan yang mengatasnamakan penanganan Covid-19.

Daftar Pustaka

Laporan Penelitian

Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Akuntabilitas Penanganan Covid19, Menyelidik Anggaran Penanganan Covid19 dan Upaya Pencegahan Korupsi, 2010, hal 13.

Panduan Pengawasan Anggaran Covid-19. Indonesia Budget Center (IBC) dan Yayasan TIFA. Juli 2020

Desk Study: Menyelidik Anggaran Penanganan Covid-19 dan Upaya Pencegahan Korupsinya. Transparansi International Indonesia (TII), Indonesia Budget Center (IBC), Seknas FITRA, dan Indonesia Corruption Watch (ICW)

Catatan PSHK terhadap Perpu 1 tahun 2020 diakses melalui <https://pshk.or.id/publikasi/catatan-pusat-studi-hukum-dan-kebijakan-indonesia-pshk-terhadap-peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang-nomor-1-tahun-2020-tentang-stabilitas-sistem-keuangan-untuk-penanganan-pandemi-corona-vir/>

Artikel Berita

KPK: Saat Pandemi Covid-19, Pengadaan Barang Paling Berisiko Dikorupsi. Diakses pada 9 Mei 2020 melalui tautan: <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/09/15292841/kpk-saat-pandemi-covid-19-pengadaan-barang-paling-berisiko-dikorupsi>

Kukuh Tejomurti, SH, LLM. dalam artikel berjudul "Pengadaan Barang di Masa Pandemi". Diakses pada 19 Januari pada melalui tautan: <https://news.detik.com/kolom/d-5031402/pengadaan-barang-di-masa-pandemi>

Ahmad Erani Yustika. Meredam Ongkos Resesi. Harian KOMPAS, 6 Oktober 2020

Sebut Total Korupsi Mensos Juliari Capai Rp. 359 Triliun, FITRA: Ini Gila. Diakses pada 9 Januari 2021 melalui tautan: <https://www.suara.com/news/2020/12/06/130355/sebut-total-korupsi-mensos-juliari-capai-rp-359-triliun-fitra-ini-gila?page=all>

Polri Tangani 107 Kasus Dugaan Penyelewengan Dana Bansos Covid-19. Diakses pada 21 Januari 201 melalui tautan: <https://nasional.kompas.com/read/2020/09/04/21223011/polri-tangani-107-kasus-dugaan-penyelewengan-dana-bansos-covid-19>

Publikasi Mahkamah Konstitusi dengan judul Sejumlah Tokoh Gugat Perpu Penanganan Covid19 diakses melalui tautan: <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16340>

Investigasi tempo, dimuat dalam Majalah Tempo, edisi 21-27 Desember 2020

Publikasi Lain

Yuna Farhan. Dalam bahan presentasi berjudul “Implikasi Perpu No. 1 tahun 2020”, yang disampaikan dalam diskusi bersama KPK RI pada bulan April 2020.

Roy Salam. Dalam tulisan berjudul “Analisis Keuangan Daerah di Tengah Covid-19”, yang tidak dipublikasikan.

Disarikan dari publikasi LKPP berjudul: Darurat, Pengadaan terkait Covid-19 Harus Cepat dan Akuntabel. Diakses pada 29 Mei 2020 pada tautan: <http://www.lkpp.go.id/v3/#/read/5826>.

Siti Juliantari Rachman – Indonesia Corruption Watch (ICW). Dalam bahan presentasi berjudul “Potensi Korupsi Pengadaan di Saat Pandemi Covid-19”. Disampaikan dalam diskusi daring Korupsi Pandemi, pada 14 April 2020.

Disarikan dari Siaran Pres Koalisi Masyarakat Sipil Menggugat Penanganan Covid19 Pemerintah Indonesia yang terdiri dari Walhi, Kontrak, YLBHI, Lokataru dan 6 lembaga lainnya, melalui <https://lokataru.id/siaran-pers-bersama-koalisi-masyarakat-sipil-menggugat-kebijakan-covid-19-pemerintah-indonesia/>

Surat Desakan Transparansi Penggunaan Anggaran Penanganan Dampak Pandemi Covid-19

