

SKRIPSI

**FUNGSI ANGGARAN DPRD DALAM *REFOCUSING*
DAN REALOKASI ANGGARAN UNTUK
PENANGANAN COVID-19**

Disusun dan diajukan oleh

FIKRI AL AMRY

B011171337



**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

HALAMAN JUDUL

**FUNGSI ANGGARAN DPRD DALAM REFOCUSING DAN
REALOKASI ANGGARAN UNTUK PENANGANAN COVID19**

OLEH

FIKRI AL AMRY

B011171337

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum

**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**FUNGSI ANGGARAN DPRD DALAM REFOCUSING DAN REALOKASI
ANGGARAN UNTUK PENANGANAN COVID-19**

Disusun dan diajukan oleh

FIKRI AL AMRY


B011171337


Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Tata Negara Prodi Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal, 23 Juli 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,


Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping


Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H
NIP. 197302131998021001


Dr. Naswar, S.H., M.H.
NIP. 197312311999031003

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum,


Dr. Maskun, S.H., LL.M.
NIP. 197611291999031005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama : Fikri Al Amry

NIM : B011171337

Peminatan : Hukum Tata Negara

Departemen : Hukum Tata Negara

Judul : “Fungsi Anggaran DPRD Dalam *Refocusing* Dan Realokasi Anggaran Untuk Penanganan Covid-19”

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian Skripsi.

Makassar, Juni 2021

PEMBIMBING I



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.,MH.
NIP. 197312311999031003

PEMBIMBING II



Dr. Naswar, SH.,MH.
NIP.197302131998021001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.uhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: FIKRI AL AMRY
N I M	: B011171337
Program Studi	: Ilmu Hukum
Departemen	: Hukum Tata Negara
Judul Skripsi	: Fungsi Anggaran DPRD Dalam Refocusing dan Realokasi Anggaran Untuk Penanganan Covid-19

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juli 2021

a.n. Dekan,
Kakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH
NIP. 19721221 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN PENULIS

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Fikri Al Amry

Nim : B011171337

Program Studi : Ilmu Hukum

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul Fungsi Anggaran DPRD dalam Refocusing dan Realokasi Anggaran Untuk Penanganan Covid-19 adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya gunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, Juli 2021

Yang Bersangkutan



Fikri Al Amry

ABSTRAK

FIKRI AL AMRY (B011171337), Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, dengan judul skripsi “**Fungsi Anggaran DPRD dalam *Refocusing* dan Realokasi Anggaran Untuk Penanganan Covid-19**”. Di bawah bimbingan **Hamzah Halim** sebagai Pembimbing I dan **Naswar** selaku Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses *refocusing* dan realokasi anggaran serta implikasinya terhadap fungsi anggaran DPRD.

Tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan konseptual. Bahan Hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang keseluruhan bahan hukum tersebut kemudian dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, (1) adanya keterlambatan dikeluarkannya Permendagri No 39 tahun 2020 tentang Pengutamaan Penggunaan Alokasi Anggaran untuk Kegiatan Tertentu, Perubahan Alokasi dan penggunaan APBD yang menghambat proses *refocusing* dan realokasi anggaran, kemudian ketentuan *refocusing* dan realokasi anggaran dalam Pasal 3 Perppu No 1 tahun 2020 mengalami perluasan makna hingga terkait dengan penyesuaian target pendapatan, pembiayaan dan belanja daerah. Serta pengawasan yang dilakukan DPRD bukan dalam tahap proses penyesuaian APBD, melainkan terhadap pelaksanaan hasil penyesuaian APBD (2) *refocusing* dan realokasi anggaran berimplikasi dengan dihilangkannya fungsi anggaran DPRD disaat proses pelaksanaan *refocusing* dan realokasi anggaran tersebut.

Kata kunci: *Refocusing* dan Realokasi Anggaran, Fungsi Anggaran DPRD

ABSTRACT

FIKRI AL AMRY (B011171337), Faculty of Law, Hasanuddin University, with the thesis title "**The DPRD Budget Function in Refocusing and Reallocating Budgets For Handling Covid-19**". Under the guidance of **Hamzah Halim** as Supervisor I and **Naswar** as Supervisor II.

This research aimed to analyze the process of refocusing and reallocating the budget and its implications for the budget function of the DPRD.

This research used is a normative legal research method by using statutory approach, and a conceptual approach. The legal materials used consist of primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials, all of which are then analyzed qualitatively and presented descriptively.

The results of this study indicate that, (1) there is a delay in the issuance of Minister of Home Affairs Regulation No. 39 of 2020 concerning Prioritizing the Use of Budget Allocations for Certain Activities, Allocation Changes and the use of APBD which hinders the process of refocusing and reallocating the budget, then the provisions for refocusing and reallocating the budget in Article 3 of Perppu No. 1 of 2020 has expanded its meaning to be related to the adjustment of regional income, financing and expenditure targets. And the supervision carried out by the DPRD is not in the process of adjusting the APBD, but on the implementation of the results of the APBD adjustment. (2) refocusing and reallocating the budget has implications for the elimination of the DPRD's budget function during the process of implementing the refocusing and reallocation of the budget.

Keywords: Budget Refocusing and Reallocation, DPRD Budget Function

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbi 'aalamiin. Pengantar terbaik penulis haturkan kepada segala puji hanya milik Allah Pemelihara Alam Semesta yang tidak henti-hentinya melimpahkan nikmat dan karunia yang telah diberikan kepada Penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **"Fungsi Anggaran DPRD dalam *Refocusing* dan Realokasi Anggaran Untuk Penanganan Covid-19"**. Tidak lupa pula shalawat dan salam ter haturkan kepada baginda Rasulullah Muhammad Shallallahu 'alaih wa Sallam beserta kepada seluruh kerluarga dan sahabat- sahabatnya dan tabi'ut tabi'in.

Penyelesaian skripsi ini merupakan suatu proses keilmuan dalam lingkungan akademik serta menjadi satu dari sekian syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin sehingga melewati rangkaian syarat ini menjadi suatu kebahagiaan dan kebanggaan tersendiri bagi Penulis. Namun keberhasilan ini tentu tidaklah dapat dicapai oleh Penulis dengan sendirinya, melainkan terdapat beberapa pihak yang memiliki kontribusi nyata dalam menyelesaikan perkuliahan serta tugas akhir ini.

Hingga pada akhirnya, penyampaian terima kasih yang tak terhingga kepada beberapa sosok yang telah mendampingi upaya penulis patut dimuat secara tertulis dalam kata pengantar ini. Terkhusus kepada kedua orang tua Penulis, yakni Ayahanda Syafruddin, S.Pd yang telah menjadi

guru lahir dan batin dalam kehidupan penulis, ialah motivator tersembunyi, yang membesarkan tanpa keluh, mengajarkan kerja keras, menjadi contoh semangat pantang menyerah, mengajarkan rendah hati dan tidak sombong, kesederhanaan serta kasih sayang yang penulis dapat dari beliau. Dan Ibunda Hermawati Saldi yang senantiasa merawat, membimbing, mendidik, mengajarkan kesabaran serta bertanggung jawab dalam mengejar mimpi yang telah dicita-citakan. Terima kasih atas segalanya yang engkau telah berikan sehingga penulis bisa sampai pada titik ini dan dapat menyelesaikan tugas akhir perkuliahan. Kepada saudara penulis yang amat dicintainya, kakanda Wulan Pratiwi, S.Pd beserta suami Adriawan, S.E dan Adinda Dira Tri Andini yang juga telah turut menyertai penulis melalui dorongannya untuk menyelesaikan skripsi ini. Selain itu, penulis juga merasa perlu untuk mengucapkan banyak terima kasih pula sedalam-dalamnya kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A., selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya;
2. Prof. Dr. Farida Pattitingi, SH., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi, Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H.,M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Dr.Muhammad Hasrul, S.H.,M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni, dan Kemitraan;

3. Dr. Maskun, S.H., L.LM selaku ketua program studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum, selaku Ketua Departemen Hukum Tata Negara dan Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H. selaku Sekretaris beserta jajarannya;
5. Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM dan Eka Merdekawati Djafar., S.H., M.H., terima kasih atas kesediaannya dalam menguji Penulis serta memberikan penilaian yang objektif dalam tugas akhir penulis;
6. Segenap Guru Besar dan Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, atas keikhlasan dan kesukarelaan dalam menebar benih-benih keilmuan serta bimbingan yang telah diberikan kepada penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
7. Para Staf Akademik, Bagian Kemahasiswaan, Bagian Perlengkapan dan pegawai Perpustakaan yang telah memberikan banyak bantuan kepada penulis selama masa pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
8. Keluarga Besar PLEDOI 2017 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
9. Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Hukum Universitas Hasanuddin Cabang Makassar Timur, yang telah menjadi organisasi pertama penulis di dunia kampus dan terus

mengajarkan penulis agar membentuk diri yang memiliki kualitas insan cita;

10. Keluarga Besar Gerakan Radikal Anti Tindak Pidana Korupsi (GARDA TIPIKOR) Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah menjadi wadah bagi penulis dalam berorganisasi serta media pengajaran sehingga pengalaman yang diperoleh menjadi satu hal yang sangat berharga;
11. Keluarga Besar BEM FHUH Periode 2018-2019, yang telah memberi banyak pengalaman yang sangat berharga kepada penulis, secara khusus kepada semua jajaran kementerian advokasi;
12. Kawan-kawan Badan Perwakilan Mahasiswa Universitas Hasanuddin Periode 2019-2020 yang telah kebersamai penulis dalam menyemai perjalanan lembaga legislatif mahasiswa tingkat Universitas;
13. Keluarga besar Forum Anak Lutim yang senantiasa menjadi penyemangat penulis dalam menempuh studi di bidang ilmu hukum;
14. Kawan-kawan *benchmarking* kelembagaan Unhas yang telah kebersamai penulis dalam bersilaturahmi dan mengenal kultur beberapa kampus ternama di Indonesia.
15. Keluarga Besar KOMITMEN yang senantiasa kebersamai penulis dalam meneguhkan komitmen dalam kebaikan dan integritas;
16. Keluarga Besar KKN 104 bersatu melawan Covid-19 Posko Luwu Timur;

17. Kawan- kawan Volksraad, Asrar Asnal Arifin, Muhammad Najib, Yusuf Burhanuddin, Nurwan Fauzan dan Ainul Fikri yang telah kebersamai penulis sepanjang masa studi, dan semoga terus dapat menjalin rasa persaudaraan dunia dan akhirat;
18. Kawan- Kawan Kubu Baru Resa Revorma Putra Alam, Dandi Teguh Prasetya, Asrar Asnal Arifin, Megumi Okano, Mutmainnah dan Adelia Pratiwi.
19. Sahabat keluarga Avatar, Muh Nur Awalul, Iksan Jihadi, Astri Dwi Anugrah, Hastuti Hasbi, Nurul Azizah, Muh Ilham Kasida, Muh Afdal Fauzan, Rezan Rifaldi, Fausul Hasiban, Andi Bayu, Ayuni Kurnia, Tenri Oda, Dian Widiyanti, Fisal Baktiar, Gladis Sintia Dwi Rahman, Musdalifah, Lewi, Ratu Marsenda, Fadel Mapallawa, Sri Wahyuni, Fahmi Aziz, Muh Fauzan, Fitro Pratama, Nirsal Nirwan, Yudhistira dan Dwi Islami Amirumae;
20. Kawan-kawan Seperjuangan penulis di kampus merah, Solihin, Renaldy, Baytul, Riko, Gani, dan Ahmad Satria, Raja Lentara, Zaman Dongoran, Andi Nurkhafifah, Rifdah Wardani, Amita, dan Rifdah Aulia yang telah banyak menemani penulis untuk belajar dan berdiskusi akan berbagai hal, serta teman-teman Wanujaya yang selalu menjadi teman dalam menghabiskan waktu luang, secara khusus kepada *owner* Muhammad Ilham
21. Junior-Junior Penulis, Andi Dewi Marsita Idris Tana, Adhohir Agustana, Noorafiqah Djamaluddin, Zalzal, Andi Arif Almahdi, Syahril

Hidayat, Andi Nurhidayat, Agung, Fiqih, Ulfa Mutmainnah, Fika, dan
Andi Almaidah;

22. Terakhir, kepada seluruh teman-teman yang tidak dapat penulis
sebutkan satu persatu. Semoga Allah SWT membalas kebaikan
kalian.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan ridha dan syafaat
RasulNya di hari akhir kelak melalui segala manifestasi kebaikan dan kasih
sayang yang diberikan kepada penulis dengan penuh kebaikan dan
kebijaksanaan. Akhir kata, dengan kerendahan hati yang sedalam-
dalamnya, penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari tingkat
kesempurnaan, akan tetapi penulis berharap skripsi ini dapat bermanfaat
dan diterima di khalayak umum serta dapat menjadi referensi bagi peneliti
maupun akademisi dalam proses pembelajaran yang nantinya dapat
memberikan sumbangan pemikiran pada pengembangan ilmu hukum di
Indonesia dan pada bidang hukum tata Negara secara khususnya.
Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, Juli 2021

FIKRI AL AMRY

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN.....	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Kegunaan Penelitian	13
E. Keaslian Penelitian.....	14
F. Metode Penelitian	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS MENGENAI PROSES REFOCUSING DAN REALOKASI ANGGARAN OLEH PEMERINTAH DAERAH UNTUK PENANGANAN COVID-19... 19	
A. Otonomi Daerah.....	19
B. Keuangan Daerah	23
C. Pengertian dan Prinsip APBD	25
D. Tinjauan Umum Refocusing dan Realokasi Anggaran.....	29
1. Dasar Hukum <i>Refocusing</i> dan Realokasi Anggaran	29
2. Pengertian <i>Refocusing</i> dan Realokasi Anggaran.....	32
E. Analisis Mengenai Proses Refocusing dan Realakosi Anggaran Oleh Pemerintah Daerah dalam Penanganan Covid-19	36
1. Keterlambatan Dikeluarkannya Permendagri No 39 Tahun 2020 tentang Pengutamaan Penggunaan Alokasi Anggaran untuk Kegiatan Tertentu, Perubahan Alokasi dan penggunaan APBD	36
2. Ruang lingkup <i>refocusing</i> dan realokasi anggaran	45

3. Pengawasan Oleh DPRD.....	50
BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS TENTANG IMPLIKASI HUKUM <i>REFOCUSING</i> DAN REALOKASI ANGGARAN TERHADAP FUNGSI ANGGARAN DPRD.....	59
A. Fungsi Anggaran DPRD.....	59
B. Mekanisme Perubahan APBD.....	67
C. Analisis Mengenai Implikasi Hukum Refocusing dan Realokasi Anggaran Terhadap Fungsi Anggaran DPRD	74
BAB IV PENUTUP.....	86
A. Kesimpulan	86
B. Saran.....	87
DAFTAR PUSTAKA.....	88

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kehadiran negara hukum Indonesia yang menganut paham kesejahteraan, berupaya untuk mensejahterakan rakyat.¹ Konsepsi dari negara hukum dapat diartikan bahwa negara hukum adalah negara yang mempunyai tujuan untuk penyelenggaraan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan pada hukum yang terdapat pada rakyat.²

Sebagai negara hukum yang telah menentukan Pancasila sebagai falsafah dan UUD NRI 1945 juga sebagai dasar negara maka semua aturan kenegaraan harus bersumber dan dijiwai Pancasila dan UUD NRI 1945.³ Dalam menjalankan pemerintahan, negara Indonesia harus memegang teguh konsensus bersama yang bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁴

¹ Muhammad Djafar Saidi, Eka Merdekawati Djafar, 2017, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, Edisi ketiga, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm 55.

² Encik Muhammad Fauzan, 2017. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara, Press., Malang, hlm. 60.

³ Zulkarnaen, 2018. *Dinamika Sejarah Hukum Dari Filosofi Hingga Profesi Hukum*, Pustaka Setia., Bandung, hlm 129

⁴ Lihat Alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Selain itu, Indonesia sebagai negara menganut sistem demokrasi, yang dalam konsep sederhananya dijelaskan dengan kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, hal ini mendeskripsikan bahwa kedaulatan tertinggi sebenarnya berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.⁵ Dalam sebuah sistem demokrasi eksistensi dari sebuah hukum menjadi hal yang sangat fundamental.

Dalam penyelenggaraan pemerintahannya, Indonesia menggunakan sistem presidensial dalam bentuk negara kesatuan, sehingga dalam negara Indonesia tidak mungkin mempunyai daerah yang dalam lingkungannya juga bersifat sebagai negara, akan tetapi Indonesia dibagi atas daerah yang tidak terpisahkan dari dan bentuk dalam kerangka negara kesatuan. Daerah-daerah Indonesia ini hanya dibagi dalam daerah Provinsi dan daerah Propinsi tersebut dibagi lagi kedalam daerah-daerah yang lebih kecil yang disebut Kabupaten/Kota .

Dasar hukum penyelenggaraanya dapat kita lihat dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 yang berbunyi:

“ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan atas daerah Provinsi itu dibagi atas daerah Kabupaten/Kota, yang tiap daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur oleh Undang-Undang”.

⁵ Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam memaksimalkan penyelenggaraan pemerintahan yang ada di daerah maka diterapkan konsep otonomi daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶ Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷

Pembentukan sebuah daerah otonom didasarkan atas berbagai pertimbangan-pertimbangan kapabilitas daerah mulai dari sisi aspek ekonomi, sosial budaya, sosial politik, potensi sumber daya daerah, kuantitas jumlah dari penduduk, luas geografis, dan berbagai pertimbangan lain yang dapat mempengaruhi terselenggaranya otonomi daerah secara maksimal pada daerah tersebut.

Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom dibutuhkan sebuah instrumen pelaksana yang disebut dengan pemerintahan daerah, sebagaimana definisi dari pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas

⁶ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁷ Pasal 1 angka 12 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.⁸

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdiri atas dua unsur organ kelembagaan utama yakni Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kedudukan yang sama dalam pemerintahan daerah sekalipun merupakan lembaga daerah yang menjalankan fungsi pemerintahan daerah yang berbeda.

Sebagai negara penganut sistem demokrasi, dikenal asas *power tends to corrupt*, yang artinya bahwa pada setiap kekuasaan selalu mempunyai kecenderungan untuk bertindak menyeleweng dan sewenang-wenang.⁹ Sehingga konsep kedaulatan dewasa ini haruslah dilihat dalam perisai demokrasi betapapun tingginya harus bisa dibagi dan dibatasi, sehingga secara praktik sangat dibutuhkan saling mengontrol baik itu dalam tahapan perencanaan kebijakan hingga realisasi atau pelaksanaan sebuah perencanaan kebijakan.

Sehingga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat baik itu yang ada di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara

⁸ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁹ Miriam Budiarto, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.99.

pemerintahan daerah secara garis besar diberikan tiga fungsi utama untuk menjalankan kedudukan peran mendukung dan saling kontrol dalam tubuh penyelenggara pemerintahan daerah, hal ini sejalan dengan sebagaimana yang disebutkan bahwa fungsi DPRD Provinsi dalam Pasal 96 ayat (1) dan fungsi DPRD Kabupaten/Kota dalam Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu

1. Fungsi Pembentukan Perda
2. Fungsi Anggaran, dan
3. Fungsi Pengawasan.

Peran DPRD secara khusus dalam hal penganggaran memiliki kedudukan yang sangat vital dan strategis dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat di tingkat daerah. Konstruksi anggaran menjadi sebuah pondasi awal dalam menjalankan proses pembangunan dan pelayanan publik bagi masyarakat yang dituangkan dalam sebuah instrumen yang disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD merupakan instrumen awal dalam pemenuhan tanggung jawab pemerintahan sebagai perwujudan dari kontrak sosial antara pemerintah dengan rakyatnya dalam setiap tahunnya.

Fungsi anggaran yang dimiliki DPRD, menempatkan APBD memiliki sifat yang politis dimana substansinya baik secara kuantitatif atau jumlah anggaran hingga setiap pilihan program yang disetujui dalam APBD

haruslah mengakumulasi kepentingan pemilih di daerah pemilihannya yang tertuang melalui program/usulan bidang kegiatan.

Pada bulan Maret 2020 Pemerintah Indonesia diperhadapkan dengan kenyataan pandemi Covid-19 telah mewabah dan menimbulkan korban bagi rakyat Indonesia, waktu ke waktu jumlah korban yang terpapar Covid-19 semakin bertambah, tentu kondisi ini semakin membahayakan kesehatan rakyat Indonesia. Hal tersebut berdampak tidak hanya terhadap sektor kesehatan, tetapi juga pada berbagai multisektor lain, termasuk juga sektor perekonomian sehingga mendorong pemerintah untuk mengambil tindakan yang dianggap cepat, tepat, terukur dan akurat dalam penanganannya.

Pasca ditetapkannya Covid-19 sebagai pandemi nasional, mengharuskan pemerintah menyediakan kebijakan yang sifatnya strategis dan taktis dalam melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, Hal ini tidak terkecuali pada masalah pokok yang berkaitan dengan penyesuaian penyelenggaraan keuangan baik yang dijalankan pada tingkat pemerintah pusat maupun pada pemerintah daerah.

Penyebaran yang semakin meluas ke berbagai daerah membuat sangat dibutuhkan sinergi cepat dari berbagai Pemerintahan daerah dalam penanganan dan antisipasi terhadap ancaman multisektor secara khusus bidang perekonomian dan Kesehatan. Pemerintah pusat setidaknya telah mengeluarkan beberapa regulasi kebijakan dimulai dengan peraturan

terkait kewenangan penggunaan anggaran yang belum tersedia anggarannya yang diatur melalui Permendagri Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan COVID-19 di Lingkungan Pemerintah Daerah, yang kemudian dilanjutkan dengan perintah untuk melakukan *refocusing* kegiatan dan realokasi anggaran daerah yang diatur melalui Instruksi Presiden Nomor 4 tahun 2020 tentang *Refocusing* kegiatan dan Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan COVID-19.

Oleh karena diperlukannya dasar hukum yang lebih kuat dan mengatur secara komprehensif terhadap berbagai kebutuhan dalam sektor pengelolaan keuangan, tak terkecuali dengan pengelolaan keuangan daerah maka dikeluarkanlah Perppu Nomor 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan COVID-19 dan/atau menghadapi ancaman perekonomian nasional dan/atau stabilitas keuangan sebagaimana telah ditetapkan dalam UU No 2 tahun 2020, dan diikuti oleh terbitnya beberapa peraturan Menteri, surat instruksi dan surat keputusan bersama dari kementerian terkait sebagai petunjuk teknis pelaksanaan dari Perppu tersebut.

Sejatinya perihal anggaran menjadi sebuah hal yang sangat kompleks, karena bakal melibatkan langsung tiga fungsi lembaga perwakilan baik itu legislasi, pengawasan maupun anggaran, mulai dari tahapan perencanaan, penyusunan hingga realisasinya. Hanya saja kaitannya dalam konteks proses *refocusing* dan realokasi anggaran daerah

cukup menggambarkan bahwa fase pengelolaan keuangan baru ada pada tahapan perencanaan, penyusunan dan kegiatan distribusi anggaran ke setiap pos-pos tertentu sehingga fungsi vital dalam hal ini harus dimulai dan ditinjau dari kedudukan fungsi anggaran DPRD.

Pasca lahirnya berbagai regulasi terkait penyesuaian pengelolaan keuangan dalam maksud mendukung percepatan penanganan Covid-19 melalui langkah-langkah taktis, secara khusus terkait dengan agenda *refocusing* dan realokasi anggaran daerah menyisakan sebuah perubahan-perubahan yang dianggap cukup sensitif secara khusus dalam tubuh organ pemerintahan daerah. Meskipun bisa saja ditafsirkan hal ini oleh karena dalam kondisi yang tidak biasa, dalam kedaruratan dan cenderung harus segera dilakukan karena dianggapnya telah terjadi sebuah kegentingan yang mendesak dan memaksa sehingga dibutuhkan kebijakan dengan cara-cara yang tidak normal dan diluar dari preseden atau kebiasaan ketatanegaraan.

Perubahan dimaksud sebenarnya telah dimulai dengan adanya kewenangan yang kemudian didapatkan oleh pemerintah daerah untuk dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya yang nantinya kemudian baru diusulkan pada rancangan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).¹⁰ Kewenangan yang dimaksud

¹⁰ Lihat Pasal 4 permendagri No 20 tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan COVID-19 di Lingkungan Pemerintah Daerah

jika dilihat secara kompleks adalah bagian dari penggunaan pos anggaran dana tidak terduga.

Kemudian dengan menyikapi kondisi yang dianggap cukup menyulitkan, maka diberilah pemerintah daerah kewenangan lebih untuk melakukan proses *refocusing* kegiatan dan perubahan alokasi anggaran atau biasa disebut dengan realokasi anggaran daerah tahun 2020. Hal ini didasarkan pada Pasal 3 Perppu No 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan sebagaimana telah ditetapkan dalam UU No 2 tahun 2020 yang menyebutkan bahwa:

“Dalam rangka pelaksanaan kebijakan di bidang keuangan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (4), Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk melakukan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*), perubahan alokasi, dan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.”

Lebih lanjut terkait mengenai prosesnya, diktum keenam dalam Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ dan 117/KMK.07/2020 tentang Percepatan Penyesuaian APBD Tahun 2020 Dalam Rangka Penanganan Covid-19, serta Pengamanan Daya Beli Masyarakat dan Perekonomian Nasional (SKB Mendagri dan Menkeu) menyebutkan bahwa;

“Penyesuaian target pendapatan dan rasionalisasi belanja daerah dilakukan dengan terlebih dahulu dilakukan perubahan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD tahun anggaran 2020 dengan pemberitahuan kepada pimpinan DPRD, untuk selanjutnya dituangkan dalam Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD tahun anggaran 2020 atau ditampung dalam LRA bagi pemerintah daerah yang tidak melakukan perubahan APBD”.

Jika dilihat secara komprehensif dan sistematis ternyata penyesuaian target pendapatan dan rasionalisasi belanja dijadikan satu kesatuan proses untuk melakukan *refocusing* dan realokasi anggaran, hal ini dikarenakan hasil dari selisih penyesuaian target pendapatan dan rasionalisasi belanja bakal direalokasi ke pos-pos belanja yang telah menjadi fokus baru pemerintah daerah dalam penanganan Covid-19 sebagaimana diktum kesatu Instruksi Menteri dalam Negeri Republik Indonesia No 1 tahun 2020. Dengan kata lain untuk melakukan *refocusing* dan realokasi anggaran haruslah lebih dahulu dilakukan penyesuaian target pendapatan dan rasionalisasi belanja.

Selain itu, dalam kondisi normal semestinya proses pengeluaran, penggunaan dan/atau perubahan anggaran yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah haruslah melalui pembahasan dan persetujuan bersama dengan DPRD yang telah tertuang dalam APBD tahun berjalan, atau nantinya diusulkan dan bakal dituangkan dan ditetapkan dalam Perda APBD Perubahan. Akan tetapi, rumusan diatas menyebutkan pemerintah daerah tersebut hanya memiliki kewajiban untuk memberitahukan hasilnya kepada pimpinan DPRD.

Sementara itu, dalam diktum kedua belas poin b disebutkan juga bahwa:

“ Dewan Perwakilan rakyat provinsi dan kabupaten/kota agar melakukan pengawasan terhadap proses penyesuaian APBD tahun anggaran 2020 di masing-masing daerah”

Jika menelusuri dan menganalisis lebih jauh sebagaimana disebutkan dalam diktum diatas, kewenangan DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap kegiatan kebijakan keuangan daerah tersebut harusnya dimaksudkan merupakan bentuk pengawasan dalam bidang penganggaran, hal ini sejalan dengan rumusan diatas bahwa pengawasan yang dilakukan masih dalam konteks penyesuaian APBD, hal ini berarti pengawasan yang dilakukan berada pada tahapan perencanaan dan penyusunan anggaran, maka semestinya pengawasan yang dimaksud adalah dalam kaitannya dengan pengawasan dalam bidang anggaran, yang dimana dalam hukum positif Indonesia pengawasan terkait penganggaran disebutkan tersendiri sebagai fungsi anggaran. Terlebih lagi proses *refocusing* dan realokasi anggaran dilakukan hingga dengan mengacak-acak jumlah proyeksi pendapatan daerah pada tahun berjalan serta merasionalisasi jumlah belanja yang secara implikatif bakal berdampak terhadap kondisi dan postur APBD secara menyeluruh.

Akan tetapi dalam praktiknya, proses *refocusing* dan realokasi anggaran daerah tanpa memberikan kewajiban adanya pelibatan dalam pembahasan bersama dan persetujuan DPRD yang secara langsung merupakan wujud implementasi fungsi anggaran terhadap perubahan

kondisi anggaran daerah, dengan kata lain dalam proses ini fungsi anggaran DPRD coba ditanggalkan. Lantas sebenarnya, seluas dan dalam ranah jangkauan apakah bentuk pengawasan DPRD yang dimaksudkan, dengan merujuk dan berdasarkan pada frasa “pengawasan terhadap proses penyesuaian APBD” sebagaimana disebutkan pada diktum kedua balas surat keputusan bersama tersebut diatas.

Sehingga berdasarkan analisis permasalahan terkait proses *refocusing* dan realokasi anggaran sebagai bagian langsung dari penyesuaian APBD yang secara konkrit beririsan dan berkaitan erat dengan fungsi anggaran yang dimiliki DPRD, maka penulis akan mengkaji lebih jauh dan menganalisis lebih dalam terkait permasalahan tersebut. Untuk itulah penulis mengemukakan judul skripsi **“Fungsi Anggaran DPRD Dalam *Refocusing* dan Realokasi Anggaran Untuk Penanganan Covid-19”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proses *refocusing* dan realokasi anggaran untuk penanganan Covid-19?
2. Bagaimana implikasi hukum *refocusing* dan realokasi anggaran terhadap fungsi anggaran DPRD?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan masalah yang dikemukakan oleh peneliti maka Tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui proses *refocusing* dan realokasi anggaran untuk penanganan Covid-19
2. Untuk mengetahui implikasi hukum dari *refocusing* dan realokasi anggaran terhadap fungsi anggaran DPRD.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu mengembangkan pengetahuan disiplin ilmu hukum yang terkait dengan proses *refocusing* dan realokasi anggaran dalam penanganan wabah pandemi Covid-19 dan dengan kaitannya terhadap fungsi anggaran DPRD.

2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan bagi praktisi hukum untuk penyempurnaan peraturan pemerintah yang dinilai masih terdapat celah dalam proses *refocusing* dan realokasi anggaran dan juga sebagai referensi yang dapat menambah wawasan disiplin ilmu hukum tentang fungsi anggaran dan *refocusing* dan realokasi anggaran serta secara umum terkait pengelolaan keuangan daerah

E. Keaslian Penelitian

Untuk menentukan keaslian sebuah penelitian maka diperlukan penelusuran terhadap judul skripsi yang telah ada di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Penelitian terkait Fungsi Anggaran DPRD dalam *Refocusing* dan Realokasi Anggaran Untuk Penanganan Covid-19 hingga sekarang diketahui belum ada yang pernah mengkaji secara spesifik permasalahan ini menjadi sebuah penelitian dalam rangka memenuhi tugas akhir mahasiswa/skripsi. Hal ini juga diperkuat dengan kondisi bahwa isu yang diangkat dalam penelitian ini cenderung kemunculannya masih sangat baru dalam kebiasaan dan praktik yang biasa dilakukan dalam bingkai ketatanegaraan.

Adapun substansi permasalahan yang diangkat pada penelitian ini yaitu terkait dengan bagaimana proses *refocusing* dan realokasi anggaran dalam rangka penanganan Covid-19 dan meninjau implikasi hukum dari

refocusing dan realokasi anggaran daerah terhadap fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPRD.

F. Metode Penelitian

Untuk membahas dan mengetahui sebuah permasalahan yang ada, maka sangat diperlukan pendekatan dengan menggunakan metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah. Koentjaraningrat berpandangan bahwa metode ilmiah adalah segala cara dalam rangkai ilmu tersebut, untuk sampai kepada kesatuan pengetahuan sehingga hasil pembahasannya dapat dipertanggungjawabkan sebagai penulisan yang bersifat ilmiah. Pada penelitian ini metode penelitian yang digunakan oleh penulisan ini adalah sebagai berikut:

a. Jenis Penelitian

Penulis akan menggunakan metode penelitian hukum normatif guna meneliti dan menulis pembahasan skripsi ini. Penelitian hukum normatif atau banyak pula para ahli menyebutnya sebagai penelitian hukum dogmatif, sesuai dengan bidang tugas dan karakternya dalam rangka evaluasi hukum positif, mengandung elemen preskriptif atau dimensi mengkaidahi, yaitu seperti apa baiknya jika ditujukan terhadap perundang-undangan.¹¹

¹¹ Titon Slamet Kurnia, dkk, 2013, *Pendidikan Hukum, Ilmu Hukum & Penelitian Hukum di Indonesia Sebuah Reorientasi*, Pustaka Belajar, Yogyakarta. hlm. 149.

Metode penelitian hukum normatif digunakan dalam penelitian dan penulisan skripsi ini di latarbelakangi kesesuaian teori dengan metode penelitian yang dibutuhkan dengan mempelajari permasalahan dilihat dari segi aturan hukum tentang kondisi dari proses *refocusing* dan realokasi anggaran dan implikasi hukum atau dampak *refocusing* dan realokasi anggaran terhadap fungsi anggaran DPRD.

b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah metode atau cara mengadakan penelitian.¹² Pendekatan Penelitian ini menggunakan pendekatan, diantaranya: Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*); dan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*).¹³ Pendekatan Perundang-Undangan yang dimaksud melakukan inventarisir terkait peraturan yang berkaitan dengan proses dari *refocusing* dan realokasi anggaran daerah dalam penanganan Covid-19, Pendekatan konseptual sendiri adalah pendekatan yang berkaitan dengan teori atau pendapat para sarjana yang menjelaskan tentang perubahan anggaran, dan fungsi anggaran DPRD.

¹² Suharsimi Arikunto, 2002, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm.23.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, 2019, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 133

c. Sumber data

1. Bahan hukum primer, yang dimaksud dengan bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang masih berlaku dan sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, serta norma hukum lainnya;
2. Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan lebih lanjut dan mendalam terkait bahan hukum primer meliputi, tulisan hukum yang terpublikasikan lewat bentuk buku, hasil-hasil penelitian yang telah ada, pendapat ahli yang terkait, jurnal dari kalangan sarjana hukum, karya ilmiah lain yang mempunyai relevansi terhadap objek kajian yang diteliti; dan
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum sekunder, yaitu seperti kamus besar bahasa Indonesia, kamus hukum dan ensiklopedia serta website serta pemberitaan baik media cetak maupun elektronik yang telah terverifikasi.

d. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan inventarisasi hukum positif terkait dan melakukan penelusuran kepustakaan berupa tulisan hukum yang dipublikasikan dalam bentuk buku, hasil-hasil penelitian yang telah ada, pendapat ahli, jurnal dari kalangan sarjana

hukum, karya ilmiah lainnya, dan sumber internet yang berkaitan dengan objek penelitian ini.

e. Teknik Analisa Bahan Hukum

Semua data yang dikumpulkan kemudian akan dilakukan telaah terhadap bahan hukum berupa pemaparan material, pengkajian, dan analisis sehingga menghasilkan sebuah pemecahan masalah terhadap objek kajian. Pemaparan material penelitian adalah langkah awal setiap penelitian. Analisis dilakukan dengan menggunakan interpretasi-interpretasi hukum untuk mencari sebuah kesesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan teori-teori terkait, sehingga dimaksudkan mampu memecahkan sebuah isu hukum yang tengah diteliti. Selanjutnya, dari hasil telaah, analisis dan interpretasi tersebut, diharapkan dapat melahirkan hasil pembahasan yang memiliki sifat yang sistematis, holistik dan komprehensif.

BAB II

**TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS MENGENAI PROSES
REFOCUSING DAN REALOKASI ANGGARAN OLEH PEMERINTAH
DAERAH UNTUK PENANGANAN COVID-19**

A. Otonomi Daerah

Dalam konsep kedaulatan rakyat, rakyat memiliki hak untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap tempat di kota, di desa, dan di daerah.¹⁴ Pada dasarnya negara kesatuan mempunyai tipe yang sentralistis, karena semua urusan pemerintahan diselenggarakan oleh pemerintah pusat.¹⁵ Keadaan demikian menggambarkan kalau dalam negara kesatuan yang berhak memegang tampuk segala urusan kekuasaan negara berada pada pemerintah pusat.

Dalam perjalanan dan perkembangannya urusan pemerintahan menjadi semakin kompleks, keadaan ini ditambah dengan luas daerah serta topografi kepulauan yang dimiliki oleh Indonesia. Sehingga dalam mengoptimalkan jalannya fungsi pemerintahan, sistem serta pola yang dianut di Indonesia kemudian cenderung berbeda dengan terdapatnya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat serta daerah, dengan harapan tentu urusan tersebut bisa dilaksanakan

¹⁴ Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Perspektif Hukum dan Demokrasi*, PT Alumni, Bandung, 2011, hlm. 132

¹⁵ Ivan Budi Hartanto, 2011, “*Pelaksanaan fungsi dewan perwakilan rakyat daerah di bidang anggaran*”, Tesis, Magister Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

secara maksimal, sebab pemerintah daerah lebih mengetahui dan memahami kondisi dan potensi yang dimiliki daerahnya, akan tetapi pembagian urusan inilah tetaplah dalam kerangka negara kesatuan, dengan kata lain Indonesia merupakan negara kesatuan yang menerapkan desentralisasi. Bergesernya sistem ketatanegaraan sentralistik menjadi desentralisasi disebut-sebut sebagai arus balik kekuasaan Pemerintahan Pusat ke kekuasaan Pemerintahan Daerah.¹⁶

Orde reformasi menghasilkan perubahan yang membawa angin segar terhadap penerapan otonomi daerah di Indonesia. Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menerangkan, prinsip otonomi daerah pada dasarnya adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintahan pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonom dan juga melimpahkan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat, kepada instansi vertikal diwilayah tertentu.

Tipe negara kesejahteraan modern yang dianut berdasarkan Undang- Undang Dasar 1945, adalah negara memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan tujuannya berupa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁷ Perihal ini sejalan dengan otonomi yang sejatinya ialah jawaban terhadap kepincangan terhadap pembangunan, politik, ekonomi

¹⁶ Sinyo Harry Sarundajang, 1999, *Arus Balik kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm.2.

¹⁷ Muhammad Djafar Saidi, 2008, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada., Jakarta, hlm. 103

serta sosial budaya yang mewarnai hubungan pemerintahan pusat dan daerah pada orde baru. Tujuan politik otonomi daerah adalah untuk menciptakan hubungan yang lebih adil dan terbuka antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan. Kesatuan dapat direkat dengan adanya desentralisasi dan memberi keleluasaan daerah untuk membangun dan melaksanakan pemerintahannya¹⁸

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa

“Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya”.

Pada hakikatnya penyerahan urusan melalui otonomi daerah ditujukan untuk mempercepat pemberdayaan daerah lewat partisipasi aktif masyarakatnya dan akan bermuara pada meningkatnya kesejahteraan masyarakat daerah, dengan alasan itu sehingga seyogyanya otonomi daerah diselenggarakan dengan orientasi pada pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah, hal ini tentu dapat dicapai melalui kebijakan yang memperhitungkan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

¹⁸ Andi Amda, 2007, " *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bone dalam Rangka Otonomi Daerah*", Tesis, Magister Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar

Kewenangan Pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah dalam kerangka otonomi memang bersifat konkuren. Hal ini mendeskripsikan bahwa penyerahan tersebut hanya mengenai bagian atau bidang tertentu. Bagian atau bidang tertentu yang dimaksud salah satunya adalah bidang fiskal. Pendaerahan urusan fiskal ini sering disebut dengan desentralisasi fiskal. Kondisi ini tentu cukup beralasan mengingat persoalan anggaran menjadi basis fundamental dalam menyelenggarakan tanggung jawab pemerintahan yang ada pada tingkat manapun.

Penyerahan pengalihan pengelolaan keuangan dan pembiayaan, menjadi ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya.¹⁹ Sehingga tidak dikatakan memiliki otonomi suatu daerah jika tidak mempunyai sumber keuangan. Begitu pula tidak otonom suatu daerah jika tidak memiliki keleluasaan untuk memanfaatkan sumber keuangan tersebut.²⁰

¹⁹ Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2005, *Manajemen Publik*, PT Grasindo, Jakarta, hlm 82

²⁰ Naswar, 2020 *Rekonstruksi Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Untuk Mewujudkan Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran*, Disertasi, Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm 50

B. Keuangan Daerah

Hukum keuangan negara memiliki kedudukan sentral terhadap negara yang menganut tipe negara kesejahteraan modern (Welfare state) dalam kaitannya pencapaian tujuan negara. Hal ini didasarkan pada indikator substansi penataan terhadap hukum keuangan negara sebagai hukum positif.²¹ Penataan konsep hukum keuangan negara sendiri berada dalam posisi yang sama dengan hukum keuangan daerah.

Keuangan daerah adalah keseluruhan tatanan, perangkat, kelembagaan, dan kebijakan penganggaran yang meliputi pendapatan dan belanja daerah.²²

Pengelolaan keuangan daerah menjadi aspek yang sangat penting dalam menjalankan tata kelola pemerintahan daerah. Pengelolaan keuangan daerah bahkan menjadi faktor penentu jalannya roda pemerintahan daerah. Olehnya itu, pengelolaan keuangan daerah seyogyanya dikelola secara baik dan bersih, untuk mewujudkannya, maka pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan secara partisipatif, transparan dan akuntabel. Sebab pengelolaan keuangan daerah yang bersih dan baik bakal bermuara pada terwujudnya pemerintahan yang bersih dan baik pula.

Pengelolaan keuangan daerah sejatinya jika dilihat secara luas bukan hanya berkaitan mengenai adanya pelimpahan wewenang keuangan

²¹Muhammad Djafar Saidi, 2011, *Hukum Keuangan Negara*, edisi revisi, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm 7.

²² Ibid hlm 71

dan pembiayaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, namun lebih utama adalah tentang bagaimana adanya peningkatan efisiensi dan efektivitas tata kelola keuangan daerah guna dapat menghadirkan pelayanan yang optimal kepada masyarakat di daerah dan tentu dalam kerangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penganggaran dalam sebuah pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan berbasis kinerja, dengan begitu diharapkan terdapat korelasi yang erat antara penganggaran dengan peningkatan kualitas kinerja pemerintahan. Hal itu seharusnya berdampak signifikan terhadap kualitas pelayanan publik.²³

Peningkatan efisiensi dan efektivitas tata kelola keuangan daerah ini yang dikonsepsikan dengan basis kinerja kemudian harus terwujud dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai bentuk instrument anggaran dalam satu tahun. Selain itu, keuangan daerah yang dikelola dengan tepat diharapkan akan berdampak positif pada peningkatan kuantitas dan kualitas dari pendapatan daerah, serta mampu merealisasikan pembangunan multisektor yang berkelanjutan.

²³ Riawan Tjandra, 2013, *Hukum Keuangan Negara*, PT Grasindo, Jakarta, hlm.94.

C. Pengertian dan Prinsip APBD

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dalam Pasal 1 ayat (32) menyebutkan bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan perda. Dalam hal ini ditetapkan bersama antara kepala daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan menurut Bastian (2006), APBD merupakan pengejawantahan rencana kerja Pemda dalam bentuk satuan uang untuk kurung waktu satu tahunan dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik.

Berdasarkan pengertian diatas, APBD sendiri dapat kita jelaskan sebagai sebuah rencana keuangan daerah yang diadakan dalam kedudukan untuk mencapai sasaran pembangunan daerah yang ditargetkan dalam kurun waktu satu tahun yang diajukan oleh pemerintah daerah kepada DPRD yang selanjutnya disepakati bersama dan ditetapkan dalam peraturan perundangan yang disebut peraturan daerah.

APBD menjadi instrumen untuk menggerakkan penggunaan keuangan daerah guna pencapaian dari tujuan pemerintahan daerah yakni terwujudnya kesejahteraan masyarakat yang ada di daerah, dengan demikian APBD merupakan instrumen untuk menciptakan kesejahteraan umum, sehingga karena itu sudah seharusnya bahwa APBD itu dikelola oleh masyarakat setempat, merekalah yang paling cocok untuk menyusun anggaran daerahnya hanya saja tentu melalui perantara wakilnya melalui

pemberiaan Sebagian kedaulatan rakyat yang dalam hal ini kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan daerah

Kesejahteraan sendiri berasal dari kata “sejahtera”.Sejahtera ini mengandung pengertian dari bahasa Sansekerta “Catera” yang berarti Payung. Dalam konteks ini, kesejahteraan yang terkandung dalam arti “catera” (payung) adalah orang yang sejahtera yaitu orang yang dalam hidupnya bebas dari kemiskinan, kebodohan, ketakutan, dan kekhawatiran sehingga hidupnya aman, tenteram, baik lahir maupun batin.²⁴ Kesejahteraan melingkupi berbagai aspek baik itu keadaan jasmani maupun rohani/spiritual yang disertai dengan rasa aman, dan ketentraman diri, yang memungkinkan setiap warga negara dapat melakukan usaha pemenuhan kebutuhannya.

Indikator perkembangan kesejahteraan rakyat sebagaimana diungkapkan oleh Badan Pusat Statistik, antara lain terletak pada aspek kependudukan, kesehatan dan gizi, pendidikan, ketenagakerjaan, taraf dan pola konsumsi, perumahan dan lingkungan, tingkat kemiskinan, dan aspek sosial lainnya.²⁵

Untuk mencapai sasaran dari APBD, maka substansi pokok dari APBD harus terdiri dari tiga komponen utama yaitu terkait dengan pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah. Belanja sendiri

²⁴ Adi Fahrudin, 2012, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, Refika Aditama., Bandung, hlm 8.

²⁵ Ali Said dan Lestyowati (ed), 2015 *Indikator Kesejahteraan Rakyat/Welfare Indicator*, Badan Pusat Statistik (BPS), Jakarta, hlm. 61-135

diklasifikasikan dalam urusan pemerintahan daerah yang (wajib dan pilihan), organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek, dan rincian obyek belanja. Klasifikasi belanja daerah pada umumnya kerap didengar dengan pembagian belanja langsung dan tidak langsung. Namun, berdasarkan Pasal 55 PP No 12 Tahun 2019 klasifikasi belanja daerah terdiri dari belanja operasi, belanja modal, belanja tidak terduga, dan belanja transfer. Pendapatan dikelompokkan dalam pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan pendapatan daerah lain-lain yang sah. Demikian pula pembiayaan disini meliputi penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Ketiga komponen ini sangat mempengaruhi berhasil atau tidak jalannya pemerintahan, kualitas ekonomi dan tentu tingkat kesejahteraan suatu daerah. Jika APBD dikelola dengan baik, maka tentu akan memberikan dampak yang baik pula bagi perekonomian daerah.

Dalam penyusunan APBD hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran yakni sebagai berikut:²⁶

1. Transparansi dan Akuntabilitas

Pemerintah daerah harus transparan terkait informasi mengenai sasaran, tujuan, hasil dan manfaat kepada masyarakat atau setidaknya-tidaknya kepada DPRD sebagai Lembaga perwakilan mengenai APBD dan setiap dana yang diperoleh dan penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan.

²⁶ HAW Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 67

2. Disiplin Anggaran

Penyusunan APBD seharusnya sejalan dengan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat, selain itu perlunya memperhatikan keseimbangan dan proporsionalitas biaya pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan masyarakat dan pembangunan serta harus berpegang pada asas efisiensi, tepat waktu, tepat guna dan paling penting dapat dipertanggungjawabkan.

3. Keadilan Anggaran

Alokasi anggaran yang dilakukan oleh pemerintah harus dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa adanya diskriminasi dalam memberikan pelayanan.

4. Efisiensi dan Efektifitas

Anggaran yang sudah tersedia harus digunakan sebaik-baiknya agar dapat menghasilkan luaran berupa pelayanan dan kesejahteraan yang merupakan bagian dari kepentingan masyarakat, dalam perencanaan anggaran harus ditetapkan secara jelas mengenai capaian tujuan, sasaran hasil serta manfaat yang didapat oleh masyarakat dari suatu kegiatan yang diprogramkan.

5. Format Anggaran

APBD disusun berdasarkan format anggaran defisit untuk mengetahui adanya selisih antara pendapatan dan belanja yang akan mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran.

D. Tinjauan Umum Refocusing dan Realokasi Anggaran

1. Dasar Hukum *Refocusing* dan Realokasi Anggaran

Penyesuaian anggaran menjadi pilihan langkah kebijakan yang diambil Pemerintah pusat yang juga diterapkan kepada setiap daerah dalam menghadapi penanganan Pandemi Covid-19 yang telah melanda dan tersebar di wilayah Indonesia pada triwulan pertama tahun 2020. Penyesuaian anggaran ini murni berdasarkan diskresi dari Pemerintah yang seyogyanya dipatuhi oleh pemerintah daerah (Pemda).

Kondisi demikian membuat Pemerintah daerah harus melakukan revisi sebagian APBDnya dengan pada muaranya bakal adanya refocusing dan realokasi anggaran yang kemudian disalurkan pada pos-pos anggaran yang dianggap penting dalam penanganan Covid-19, sebab jika tidak, Pemerintah pusat akan melakukan penundaan transfer dana perimbangan yang menjadi bagian daerah.

Dasar hukum terkait penyesuaian pengelolaan keuangan daerah sebenarnya telah dimulai sejak dikeluarkannya Permendagri No 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan COVID-19 di Lingkungan Pemerintah Daerah pada 16 maret 2020. Dalam Pasal 2 disebutkan Pemerintah Daerah harus memprioritaskan penggunaan APBD untuk penanganan Covid-19, dalam Pasal 4 ayat (1) yang kemudian dijelaskan dalam ayat (2), dan (3) bahwa Pemerintah daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya,

pengeluaran yang dimaksud dibebankan langsung pada alokasi belanja tidak terduga yang ada dalam APBD, dan jika dalam hal ini jumlah dari belanja tidak terduga belum mencukupi maka Pemerintah daerah menggunakan dana hasil penjadwalan ulang capaian program dan kegiatan lainnya serta pengeluaran pembiayaan dalam tahun berjalan melalui perubahan formulasi dokumen pelaksanaan anggaran (DPA) SKPD, dan atau dengan memanfaatkan uang kas yang tersedia.

Istilah *refocusing* dan realokasi sendiri mulai muncul kepermukaan publik sejak 20 Maret 2020, dalam rangka untuk memperjelas proses pengelolaan keuangan daerah di masa pandemi Covid-19, Presiden mengeluarkan instruksi Presiden No 4 tahun 2020 tentang Refocusing Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka Percepatan Penanganan COVID-19.

Dalam memberikan kepastian dan kekuatan hukum dalam setiap kebijakan keuangan yang diambil serta dalam menyikapi situasi yang telah dianggap memenuhi unsur kegentingan, memaksa Presiden mengeluarkan stimulus untuk menjaga dan melindungi masyarakat dari sisi kesehatan dan perekonomian nasional, melalui Perppu No. 1 tahun 2020 yang diundangkan pada 31 maret 2020. Dalam Pasal 3 nya dijelaskan bahwa kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah adalah dengan memberikan kewenangan Pemerintah daerah untuk melakukan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk

kegiatan tertentu (*refocusing*), perubahan alokasi, dan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Menindaklanjuti substansi Perppu No 1 tahun 2020 terkait kebijakan keuangan daerah, Menteri dalam negeri mengeluarkan Instruksi Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pencegahan Penyebaran Dan Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 Di Lingkungan Pemerintahan Daerah pada 2 april 2020.

Selanjutnya dalam memberikan petunjuk teknis dalam pengelolaan keuangan daerah sebagai amanat Perppu No 1 tahun 2020 melalui *refocusing* dan realokasi anggaran belanja APBD TA 2020, Pemda perlu melakukan penyesuaian dalam APBD TA 2020 sesuai pedoman yang ditetapkan pada 9 april 2020, dalam Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ dan 117/KMK.07/2020 tentang Percepatan Penyesuaian APBD Tahun 2020 Dalam Rangka Penanganan Covid-19, serta Pengamanan Daya Beli Masyarakat dan Perekonomian Nasional (SKB Mendagri dan Menkeu).

Pada 27 Mei 2020, Menteri dalam negeri menetapkan Permendagri No 39 tahun 2020 tentang Pengutamaan penggunaan Alokasi Anggaran Untuk Kegiatan Tertentu, Perubahan Alokasi, dan Penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan

diundangkan pada tanggal 8 juni 2020. Dalam lampiran Permendagri ini sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan batang tubuhnya, pada diktum ke delapan, menjelaskan bahwa percepatan penyesuaian APBD tahun 2020 tetap mempedomani Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ dan 117/KMK.07/2020 tentang Percepatan Penyesuaian APBD Tahun 2020 Dalam Rangka Penanganan Covid-19, serta Pengamanan Daya Beli Masyarakat dan Perekonomian Nasional dan Instruksi Mendagri No 1 tahun 2020 tentang Pencegahan penyebaran dan Percepatan Penanganan Covid-19 di lingkungan Pemda.

2. Pengertian *Refocusing* dan Realokasi Anggaran

Adapun terkait pengertian dari *refocusing* dan realokasi sejatinya tidak pernah disebutkan secara eksplisit dalam berbagai ketentuan norma yang menjadi dasar hukum pelaksanaannya, belum lagi dalam praktik ketatanegaraan Indonesia peristilahan *refocusing* cenderung sangat baru di telinga masyarakat Indonesia, berbeda dengan realokasi yang telah kerap menjadi bahasa sehari-hari akan tetapi dalam penyebutannya juga sama dengan *refocusing*, belum ada ketentuan perundang-undangan yang memberikan pengertian terhadap kata tersebut.

Sejatinya *refocusing* dan realokasi anggaran adalah bentuk-bentuk perubahan terhadap anggaran. Akan tetapi pengguna frasanya menjadi khas dalam penanganan COVID-19. Dalam konteks

pemerintahan daerah daerah secara otomatis *refocusing* dan realokasi anggaran dimaksudkan sebagai sebuah bentuk perubahan terhadap APBD sebagai instrumen yang memuat terkait anggaran daerah dalam satu tahun berjalan.

Dalam Pasal 3 Perppu No 1 Tahun 2020 *refocusing* dipersamakan dengan praktik pengutamakan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu. *Refocusing* sebenarnya bukanlah merupakan kata bahasa Indonesia, melainkan bentuk kata yang bersumber dari bahasa asing.

Jika coba didefenisikan secara etimologi baik itu *refocusing* maupun realokasi sama-sama merupakan kata dimana kata dasarnya diberikan imbuhan “re-”. Imbuhan atau afiks sendiri menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia online adalah bentuk terikat yang apabila ditambahkan pada kata dasar atau bentuk dasar akan mengubah makna gramatikal. Berdasarkan pengertian tersebut, terdapat jenis-jenis imbuhan dalam bahasa Indonesia yakni awalan atau prefix, sisipan atau infiks, akhiran atau sufiks, dan imbuhan gabungan atau konfiks. Selain itu, terdapat pula imbuhan yang merupakan serapan dari bahasa asing.²⁷

Dalam kata *refocusing* dan realokasi jika kita telisik sebenarnya sama-sama menggunakan imbuhan awalan atau sering disebut dengan

²⁷ <https://dosenbahasa.com/jenis-jenis-imbuhan-asing> diakses pada 9 februari 2021

prefix, “re-” sendiri merupakan bentuk prefix dari serapan bahasa asing yang biasa digunakan pada kata yang berkaitan dengan aktivitas yang dilakukan lebih dari satu kali atau berulang. Biasanya kata imbuhan prefix “re-“ menempel pada kata kerja tertentu sehingga bermakna pengulangan.²⁸ Sementara menurut kamus besar bahasa Indonesia daring (*online*) re diartikan sebagai sekali lagi bisa juga diartikan kembali.

Berdasarkan penjelasan diatas maka *refocusing* dapat diartikan sebagai proses memfokuskan kembali, oleh karena kata *refocusing* kerap diikuti dengan kata kegiatan, maka *refocusing* kegiatan dapat diartikan sebagai proses memfokuskan kembali kegiatan, dalam artian fokus terhadap kegiatan-kegiatan yang awalnya telah masuk dalam APBD kemudian dialih fokuskan terhadap kegiatan-kegiatan dalam penanganan Covid-19, sehingga secara tidak langsung bakal ada kegiatan-kegiatan yang diberikan pengutamaan dalam alokasi anggaran. Secara garis besar kegiatan yang menjadi fokus baru diklasifikasi dalam 3 bentuk yakni, terkait dengan penanganan kesehatan, kondisi perekonomian dan jaring pengaman sosial.

Sementara realokasi dapat diartikan sebagai upaya mengalokasikan kembali, atau mengalokasikan ulang. Oleh karena realokasi penggunaanya kerap diikuti dengan kata anggaran, maka

²⁸ <https://www.sederet.com/tutorial/tip-toefl-mengenal-prefixes-dalam-tes-toefl-out-dan-re/> diakses pada 10 Februari 2021

realokasi anggaran adalah proses mengalokasikan ulang atau mengalokasikan kembali anggaran-anggaran yang telah difokuskan pada kegiatan tertentu yang tertuang dalam APBD kepada kegiatan-kegiatan yang menjadi fokus baru dalam penanganan Covid-19. Selain itu, realokasi anggaran juga dapat diartikan secara sederhana sebagai bentuk perubahan alokasi.

E. Analisis Mengenai Proses Refocusing dan Realokasi Anggaran Oleh Pemerintah Daerah dalam Penanganan Covid-19

1. Keterlambatan Dikeluarkannya Permendagri No 39 Tahun 2020 tentang Pengutamaan Penggunaan Alokasi Anggaran untuk Kegiatan Tertentu, Perubahan Alokasi dan penggunaan APBD

Proses *refocusing* dan realokasi anggaran di berbagai daerah tentunya dilakukan hanya untuk menghadapi situasi dan kondisi yang tidak wajar. Akan tetapi, setiap langkah-langkah yang coba dilakukan termasuk dalam proses dilaksanakannya *refocusing* dan realokasi ini tentu tidak bisa dipisahkan dan wajib menjadikan peraturan perundang-undangan yang berkesesuaian secara hierarkis sebagai tumpuannya. Sebab perihal ini menjadi bagian dari manifestasi negara hukum, sehingga setiap proses yang dilaksanakan dalam suatu kebijakan haruslah disandarkan atas hukum.

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan pelaksanaan sebagai sebuah proses, cara, perbuatan melaksanakan suatu rancangan, keputusan dan sebagainya. Pelaksanaan adalah suatu tindakan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan jika dianggap perencanaan sudah siap. Dengan demikian menurut penulis, untuk melihat bagaimana proses dari dilaksanakannya dari *refocusing* dan realokasi anggaran yang dilakukan, kita harus meninjau lebih dahulu bagaimana regulasi atau aturan yang

mengaturnya, untuk menemukan kesesuaian dan/atau ketidaksesuaian yang terjadi.

Jika kita merujuk pada Pasal 3 (2) Perppu No 1 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 dan/atau stabilitas sistem keuangan disebutkan bahwa:

“Ketentuan mengenai pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*), perubahan alokasi, dan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.”

Ketentuan di atas secara eksplisit memberikan deskripsi bahwa prosedur-prosedur teknis mengenai proses dari *refocusing* dan realokasi anggaran bakal diatur lebih lanjut melalui Peraturan Menteri Dalam negeri. Akan tetapi, berdasarkan hasil penelitian, ternyata pada faktanya terjadi keterlambatan dari dikeluarkannya Permendagri sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan diatas.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No 39 tahun 2020 tentang Pengutamaan Penggunaan Alokasi Anggaran untuk Kegiatan Tertentu , Perubahan Alokasi, dan Penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana yang termaktub baru ditetapkan pada tanggal 27 Mei 2020 dan diundangkan di Jakarta pada tanggal 8 Juni 2020.

Penggunaan frasa keterlambatan oleh penulis didasarkan pada fakta bahwa telah banyaknya daerah yang telah melakukan tahapan proses *refocusing* dan realokasi anggaran sebelum dikeluarkannya permendagri tersebut, yang dimana seharusnya permendagri tersebutlah yang menjadi awal sekaligus pijakan yang diikuti oleh karena posisinya yang merupakan aturan teknis dalam proses pelaksanaan yang diamanatkan langsung oleh Perppu No 1 tahun 2020. Sehingga dengan begitu, telah terjadi kondisi ketidakadaan aturan yang memenuhi syarat sepanjang belum dikeluarkannya regulasi yang mengatur secara teknis sebagaimana diamanatkan diatas, sehingga jika mengedepankan ketertiban administratif seyogyanya pemerintah daerah harus menunggu lebih dahulu dikeluarkannya Permendagri tersebut baru memulai proses kegiatan.

Akan tetapi, daerah yang telah melaporkan hasil *refocusing* dan realokasi anggarannya per tanggal 12 April 2020. “ saat ini data terhimpun masih 93,73 persen. Kami masih akan terus update terutama bagi daerah yang belum melapor,”²⁹ ungkap pelaksana Tugas Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri (Dirjen Bina Keuda Kemendagri) Mochammad Ardian Noervianto mengungkapkan,

Selanjutnya sampai 17 April 2020, total dana yang ada di Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah direalokasi untuk

²⁹ <https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/27214/93-persen-daerah-telah-melakukan-refocusing-dan-realokasi-apbd-untuk-tangani-covid19> diakses tanggal 9 April 2021

penanganan dan penanggulangan Covid-19 mencapai Rp 56,57 triliun. Adapun Pemerintah Daerah (Pemda) yang telah menyampaikan laporan realokasi dan *refocusing* APBD sebanyak 528 daerah.³⁰

Lebih lanjut saat rapat virtual bersama Komite IV Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada Jumat (8/5) Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati mengancam akan menunda pencairan Dana Alokasi Umum (DAU) kepada 65 daerah yang belum melaporkan penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) 2020. Laporan penyesuaian merujuk pada kebijakan realokasi dan *refocusing* anggaran untuk penanganan dampak pandemi virus corona atau Covid-19.³¹

Kondisi dan rentetan peristiwa di atas secara langsung menggambarkan bahwa telah banyak daerah yang melakukan *refocusing* dan realokasi anggaran di tingkat daerah sebelum dikeluarkannya Permendagri No 39 tahun 2020 tentang Pengutamaan Penggunaan Alokasi Anggaran untuk Kegiatan Tertentu, Perubahan Alokasi, dan Penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hal ini juga bakal dapat dipahami secara sederhana bahwa daerah-daerah yang telah melaporkan hasil *refocusing* dan realokasi anggarannya sudah barang pasti telah melakukan dan melalui tahapan-tahapan lebih dahulu di tingkat

³⁰ <https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/27293/total-dana-di-apbd-yang-telah-direalokasi-untuk-covid-19-mencapai-5657-triliun> diakses tanggal 9 April 2021

³¹ <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200508164219-532-501405/menkeu-ancam-tunda-dau-65-daerah-yang-belum-revisi-apbd> diakses tanggal 12 april 2021

daerah baru kemudian melaporkannya kepada Menteri Keuangan dan Dirjen Bina Keuda Kemendagri.

Berdasarkan hasil penelitian penulis, pemerintah pusat justru telah lebih dahulu memberikan “ancaman” kepada pemerintah-pemerintah daerah untuk kemudian bakal melakukan rasionalisasi dana transfer ke daerah-daerah yang belum melakukan *refocusing* dan perubahan alokasi, rasionalisasi tentu yang secara linear sebagaimana penyajiannya dapat dimaknai menjadi pengurangan terhadap dana transfer pasca 7 hari setelah dikeluarkannya instruksi Menteri dalam negeri no 1 tahun 2020, sebagaimana yang termaktub dalam diktum kelima instruksi tersebut.

Jika melihat secara sekilas maka ini tentu merupakan stimulus yang ditujukan kepada daerah agar lebih cepat menanggapi dalam melakukan penanganan terhadap situasi tersebut, akan tetapi jika melihat secara menyeluruh justru hal ini menurut penulis menjadi sebuah ” paksaan” untuk melakukan sesuatu. Hal ini mengingat sebelum dikeluarkannya instruksi tersebut bahkan pasca dikeluarkannya, belum sama sekali ada petunjuk maupun regulasi teknis yang dapat menjadi dasar daerah dalam proses melaksanakan kebijakan *refocusing* dan realokasi anggaran.

Atas dasar diatas, menurut penulis instruksi ini kemudian menjadi instruksi yang cenderung sia-sia dan tidak dapat diimplementasikan, hal inilah yang menurut penulis kemudian menghadirkan “tremor” pada tingkat kementerian terkait, mengingat partisipasi daerah dalam merespon

instruksi tersebut dapat dipastikan minim, sedangkan jika melihat lebih jauh jika telah melewati hari ketujuh pasca dikeluarkannya instruksi tersebut maka dana transfer daerah bakal dirasionalisasi, hal ini tentu menurut penulis bakal kontraproduktif terhadap kebijakan dan kebutuhan yang ada di daerah yang sedang membutuhkan anggaran.

Atas sebab demikianlah menurut penulis, sehingga pada 9 april 2020 atau tepat hari ketujuh pasca dikeluarkannya instruksi mendagri tersebut, membawa angin segar dengan dikeluarkannya regulasi yang substansial dapat digunakan sebagai petunjuk teknis terkait proses *refocusing* dan realokasi anggaran yakni Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ dan 117/KMK.07/2020 tentang Percepatan Penyesuaian APBD Tahun 2020 Dalam Rangka Penanganan Covid-19, serta Pengamanan Daya Beli Masyarakat dan Perekonomian Nasional yang ditetapkan pada tanggal 9 April 2020.

Keputusan bersama kemudian telah mengatur pedoman teknis mengenai proses pelaksanaan *refocusing* dan realokasi anggaran meskipun belum secara holistik sebagaimana yang diatur di dalam Permendagri, sehingga daerah-daerah masih harus melakukan penyesuaian nantinya, lebih lanjut keputusan bersama ini justru kembali memberikan “stimulus” kepada daerah sebagaimana yang tercantum dalam diktum kesembilan, agar daerah untuk cepat tanggap melakukan agenda *refocusing* dan realokasi anggaran sehingga tidak dikenai sanksi

penundaan penyaluran DAU dan/atau DBH sampai dengan dilaporkannya hasil penyesuaian APBD daerah masing-masing, dalam keputusan bersama ini pulalah diatur mengenai pengawasan yang dilakukan oleh DPRD.

Meskipun demikian, surat keputusan bersama ini secara jelas dalam hukum tidaklah mungkin dimaknai sama dengan peraturan Menteri dalam negeri, hal ini tentu bakal mengingatkan kita pada konsep hukum administrasi negara sebagaimana yang dinyatakan oleh Jimly Asshiddiqie yang membagi jenis pengambilan keputusan yang dapat mengikat secara hukum menjadi "Peraturan", "keputusan/ketetapan" dan "tetapan". Perbedaan ini tentu juga terkait dengan sifat dari peraturan yang umum abstrak ataupun individual dan konkret untuk sebuah keputusan. Selain itu, dalam tata kelola pemerintahan bakal meniscayakan lahirnya berbagai potensi, memperjelas sebuah bentuk pengambilan keputusan menjadi sebuah keharusan.

Salah satu potensi yang dimaksudkan jika kita kontekskan dengan persoalan *refocusing* dan realokasi anggaran daerah, dicontohkan misalnya terhadap penundaan DAU dan/atau DBH sebuah daerah, akan tidak menutup kemungkinan, potensi yang dimaksud adalah adanya daerah yang misalnya mengalami penundaan DAU dan/atau DBH baik dari segi pemerintah maupun masyarakat daerahnya yang melakukan gugatan oleh karena kebutuhan daerah akan anggaran akan tetapi justru mengalami penundaan. Sasaran atau tujuan dari gugatan ini kemudian tentu berbeda

dimana sebuah keputusan pengujiannya melalui gugatan di peradilan tata usaha negara sedangkan peraturan pengujiannya untuk peraturan di bawah undang-undang (*judicial review*) ke Mahkamah Agung, sedangkan untuk undang-undang diuji ke Mahkamah Konstitusi.

Lebih lanjut, barulah kemudian pada 8 juni 2020, diundangkannya Permendagri No 39 tahun 2020 tentang Pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu, perubahan alokasi dan penggunaan APBD, seakan mampu menjawab prasyarat dan keinginan Pasal 3 perppu no 1 tahun 2020 untuk melakukan *refocusing* dan realokasi anggaran, dengan pengaturan yang jelas dan holistik mengatur hingga mengenai pelaksanaan pelaporan terhadap hasil kegiatan.

Namun, pada faktanya di lapangan, sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa banyak daerah setidaknya telah mulai melakukan tahapan proses dan/ atau bahkan telah melakukan pelaporan terhadap hasil kegiatannya, lantas bagaimana kemudian keabsahan dari perbuatan atau kegiatan tersebut, substansi dari lampiran poin A nomor 8 menyebutkan:

“Percepatan penyesuaian APBD Tahun 2020 dalam rangka penanganan pandemi COVID-19, serta pengamanan daya beli masyarakat dan perekonomian nasional mempedomani Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ dan Nomor 177/KMK.7/2020 dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pencegahan Penyebaran dan Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah.

Ketentuan diatas jika ditelisik secara seksama secara langsung memberikan legitimasi terhadap keputusan bersama tersebut dapat dijadikan sebagai salah satu dasar hukum dan pedoman dari *refocusing* dan realokasi anggaran selagi tidak bertentangan dengan permendagri. Akan tetapi tentu daerah-daerah yang telah melakukan *refocusing* dan realokasi anggaran terlebih dahulu sebelum dikeluarkannya permendagri tersebut belumlah dapat melakukan realisasi anggaran karena masih harus lebih dahulu melakukan penyesuaian terhadap pengaturan permendagri tersebut.

Lebih lanjut secara administrasi hal ini bakal menjadi preseden yang kurang baik terhadap kebijakan dan perbuatan pemerintah pusat mengingat berbagai dampak salah satunya adalah dengan instruksi maupun keputusan bersama tingkat kementerian yang secara substansial cenderung mustahil untuk dapat dilaksanakan.

2. Ruang lingkup *refocusing* dan realokasi anggaran

Ruang lingkup *refocusing* dan realokasi anggaran, dimaknai sebagai sebuah batasan dan/atau cakupan dari *refocusing* dan realokasi anggaran itu sendiri, hal ini bakal berimplikasi pada sejauh mana proses dan objek anggaran yang dapat di *refocusing* dan direalokasi, selain itu ruang lingkup juga bakal menggambarkan pula bagaimana proses yang dijalankan dalam *refocusing* dan realokasi anggaran.

Dalam konteks APBD, tiga substansi utama yang harus terkandung adalah perihal pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah. Kesepakatan yang terjadi baik antara pemerintah daerah dengan DPRD mengenai proyeksi pendapatan daerah bukanlah tanpa maksud belaka melainkan, perihal ini secara hakikat menjadi pedoman bagi SKPD dalam menyusun RKA yang nantinya akan dikompilasikan menjadi bahan dalam penyusunan rapbd, hal ini kemudian bermakna betapa sentralnya terkait proyeksi pendapatan suatu daerah, karena merupakan pondasi dari bangunan suatu APBD.

Kalaupun harus dilakukan perubahan atau penyesuaian terhadapnya hanya terbatas pada proyeksi pendapatan transfer hal ini sesuai dengan karakteristiknya sebagai pendapatan asli Pusat atau pendapatan asli provinsi yang disubsidi kepada provinsi dan atau kabupaten kota. Diluar alasan tersebut toleransi terhadap perubahan atau penyesuaian proyeksi pendapatan tidak selayaknya diperkenankan bila

dimungkinkan bahwa pemerintah daerah dan DPRD masih dapat mengubah-ubah proyeksi pendapatan tanpa patokan yang terobjektifikasi. Jelas dengan demikian, pembahasan rapbd tak ubahnya seperti pembahasan rancangan perda (non APBD).³² Sehingga dengan demikian tersebut perubahan terhadap target pendapatan harus didasarkan atas hasil pembahasan bersama antara Pemerintah Daerah dengan DPRD terlebih dahulu .

Selanjutnya terkait dengan alokasi belanja setidaknya harus memperhatikan dua aspek utama yakni terkait dengan kuantitas dan kualitas anggaran, alokasi belanja kemudian dirinci menurut urusan pemerintahan, organisasi, program, kegiatan, dan jenis belanja yang meliputi belanja langsung dan belanja tidak langsung.

Pasal 3 Perpu No 1 Tahun 2020 menyebutkan

“Dalam rangka pelaksanaan kebijakan di bidang keuangan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (4) Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk melakukan pengutamakan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (refocusing), perubahan alokasi, dan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.

Secara gramatikal, penulis memaknai bahwa maksud dari rumusan pasal diatas adalah bentuk kewenangan kebijakan keuangan daerah yang secara eksplisit memberikan batasan objek dari perbuatan kebijakan

³² Naswar Op.Cit, hal 125-126

tersebut hanya sebatas APBD tahun berjalan, hal ini dapat dilihat dari frasa penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu, perubahan alokasi dan penggunaan APBD.

Dalam artian bahwa kewenangan tersebut hanyalah terkait dengan perubahan terhadap alokasi belanja, dan tidak terkait dan terikat sama sekali dengan konteks target pendapatan daerah, penulis kemudian menggambarkan berdasarkan dengan rumusan diatas, misalnya jika sebuah kabupaten A memiliki proyeksi pendapatan dalam APBD tahun 2020 sebesar 1,5 Triliun dan telah terdistribusi dalam alokasi belanja tiap SKPD masing-masing, termasuk untuk peruntukan pembiayaan daerah yang termanifestasikan dalam APBD, maka ketika kewenangan untuk melakukan kebijakan ini datang, sebagaimana aturan diatas, maka anggaran yang diutamakan penggunaan alokasinya, termasuk perubahan alokasi untuk kegiatan tertentu adalah anggaran yang 1,5 triliun tersebut, termasuk baik itu perubahan alokasi atau pengutamaan penggunaannya terjadi dan terkait antar lintas SKPD atau dalam SKPD terkait saja.

Hal ini kemudian juga linear sebagaimana pemaknaan *refocusing* dan realokasi adalah bentuk perubahan dan pergeseran anggaran, sehingga dapat disimpulkan bahwa yang menjadi objek untuk digeser dan dialokasikan ulang adalah jumlah anggaran yang tertuang dalam target pendapatan yang telah ada, dan hanya mengenai penyesuaian atau perubahan terhadap belanja daerah.

Akan tetapi, baik dalam Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ dan 117/KMK.07/2020 tentang Percepatan Penyesuaian APBD Tahun 2020 Dalam Rangka Penanganan Covid-19, serta Pengamanan Daya Beli Masyarakat dan Perekonomian Nasional dan Permendagri No 39 tahun 2020 tentang Pengutamaan penggunaan Alokasi Anggaran Untuk Kegiatan Tertentu, Perubahan Alokasi, dan Penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, *refocusing* dan realokasi anggaran dilakukan dengan lebih dahulu dilakukan dengan tidak hanya melakukan rasionalisasi terhadap belanja dan pembiayaan daerah yang untuk kemudian hasilnya di realokasi ke pos yang telah menjadi fokus penanganan Covid-19, akan tetapi lebih lanjut juga lebih dahulu harus dilakukan dengan penyesuaian terhadap target pendapatan, meliputi;

- a. pendapatan asli daerah;
- b. pendapatan transfer; dan/atau
- c. lain-lain pendapatan daerah yang sah.³³

Kondisi tersebut menjelaskan bahwa penyesuaian terhadap target capaian pendapatan meliputi keseluruhan unsur pendapatan sebuah daerah, hal ini sejalan dengan pemikiran penulis dalam halaman-halaman sebelumnya bahwa ketika mengubah target capaian pendapatan maka

³³ Pasal 4 ayat (1) Permendagri No 39 Tahun 2020 tentang Pengutamaan penggunaan Alokasi Anggaran Untuk Kegiatan Tertentu, Perubahan Alokasi, dan Penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

secara substantif secara tidak sadar kita telah mengubah postur APBD secara menyeluruh. Perubahan terhadap proyeksi pendapatan yang tidak hanya terkait dengan pendapatan transfer akan tetapi juga melibatkan pendapatan asli daerah dan pendapatan lain yang sah bakal berimplikasi luas.

Salah satu implikasi yang dimaksud adalah terkait dengan besaran asumsi pertumbuhan ekonomi, sebab tidaklah mungkin dapat menghitung proyeksi pendapatan, tanpa lebih dahulu melihat bagaimana asumsi pertumbuhan ekonomi suatu daerah, akan tetapi satu hal yang perlu diingat bahwa asumsi pertumbuhan ekonomi yang diperhatikan bukanlah asumsi pada saat merumuskan APBD tahun 2020, akan tetapi asumsi ekonomi terbaru yang sejalan dengan keadaan daerah saat Covid-19. Hal tersebut dari segi pendapatan tak ayal ubahnya sama seperti sedang menyusun APBD-Perubahan, meskipun dari sisi belanja hanya terkait dengan keperluan penanganan Covid-19. Oleh karena berdasarkan penjabaran tersebut dapat dilihat bahwa ruang lingkup atau cakupan dari *refocusing* dan realokasi anggaran yang dalam Perppu didesain hanya untuk penyesuaian belanja daerah kemudian mengalami perluasan makna yang melingkupi hingga penyesuaian terhadap target pendapatan, pembiayaan dan belanja daerah.

3. Pengawasan Oleh DPRD

Selanjutnya dari sisi pelaksanaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, yang berkaitan dengan bentuk pengawasan oleh DPRD, jika merujuk pada poin kedua belas b Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor 119/2813/SJ dan Nomor 177/KMK.7/2020 dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pencegahan Penyebaran dan Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah, DPRD diminta melakukan pengawasan terhadap jalannya penyesuaian APBD tahun 2020.

Berkaitan dengan hal pengawasan, Paulus Effendi Lotulung mengemukakan bahwa, ada beberapa macam pengawasan dalam hukum administrasi.

1. Ditinjau dari segi kedudukan dari badan organ /organ yang melaksanakan kontrol terhadap organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol intern dan ekstern . Kontrol intern berarti bahwa pengawasan yang dilakukan oleh badan atau lembaga yang secara organisatoris/struktural masih termasuk kedalam lingkungan pemerintah sendiri, sementara kontrol ekstern berarti bahwa pengawasan yang dilakukan oleh badan atau lembaga yang secara organisatoris/structural tidak termasuk dalam lingkungan pemerintah itu sendiri.

2. Ditinjau dari segi waktu pelaksanaannya, pengawasan atau kontrol dibedakan dalam dua jenis yaitu kontrol *a priori* dan *a posteriori*. Kontrol *a priori* terjadi bila pengawasan dilakukan sebelum dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah, sedangkan kontrol *a posteriori* terjadi bila pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah.
3. Ditinjau dari segi objek yang diawasi yang terdiri dari kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*) dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*) Kontrol dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifatnya hukumnya saja (segi legalitas), sedangkan kontrol dari segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan itu dari segi pertimbangan kemanfaatannya.³⁴

Berdasarkan macam-macam pengawasan diatas, Jika dilihat wujud pengawasan yang dilakukan oleh DPRD adalah bentuk pengawasan ekstern, hal ini karena objek dari pengawasan dari DPRD adalah program dan perbuatan pemerintah daerah, hal ini juga mengingat DPRD dan pemerintah daerah merupakan dua institusi yang berbeda. Sedangkan itu, Pengawasan yang dilakukan DPRD dapatlah pula dikategorikan dilakukan secara *a priori* dan *a posteriori*.

³⁴ Paulus Effendi Lotulung, 1993 *Beberapa sistem tentang kontrol segi hukum terhadap pemerintah* Bandung; Citra Aditya Bakti, hlm xv-xviii.

Sementara itu jika dirinci, fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai Lembaga perwakilan rakyat dapat pula dibedakan sebagai berikut

1. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*)
2. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*)
3. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*)
4. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*)
5. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performance*)
6. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat public (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pertimbangan oleh DPR.³⁵

Berdasarkan teori diatas ternyata dapat kita pahami bahwa fungsi kontrol/pengawasan tidak saja berkenaan dengan kinerja pemerintahan dalam melaksanakan ketentuan undang-undang ataupun kebijakan yang telah ditentukan, akan tetapi juga berkaitan dengan penentuan anggaran dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja yang telah ditetapkan.

³⁵ Jimly asshidqie,2005, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (jilid II), Jakarta; sekretariat jenderal dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI ,hlm 36

Oleh sebab itu, dalam fungsi pengawasan sudah terkandung pula pengertian fungsi anggaran (budgeting) yang di Indonesia disebut sebagai fungsi yang tersendiri. Sesungguhnya fungsi anggaran itu sendiri merupakan salah satu manifestasi fungsi pengawasan, yaitu pengawasan fiskal.³⁶

Akan tetapi, rumusan hukum positif Indonesia kemudian coba membedakan secara tersendiri fungsi anggaran dari fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD. Pasal 99 dan Pasal 152 UU No 23 tahun 2014 menyebutkan fungsi anggaran dilaksanakan dengan cara membahas

1. KUA dan PPAS yang disusun oleh kepala daerah berdasarkan RKPD
2. Rancangan Perda tentang APBD
3. Rancangan Perda tentang APBD perubahan dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Lantas berkaitan dengan posisi DPRD yang dipertegas dengan surat keputusan bersama tersebut dengan meminta DPRD melakukan Pengawasan terhadap jalannya penyesuaian APBD, dimana menurut penulis bentuk pengawasan yang dilakukan DPRD tersebut seyogyanya adalah bentuk pengawasan terhadap penganggaran yang dalam hal ini jika dikontekskan dengan fungsi yang dimiliki, DPRD harusnya melakukan

³⁶ Ibid hlm 38-39

fungsi anggarannya, hal ini tentu didasarkan pada fase pengawasan yang dimaksud berada pada tahapan perancangan dan penyusunan anggaran.

Akan tetapi dalam pelaksanaannya ternyata pengawasan yang sebagaimana dimaksud diatas bukanlah pengawasan dalam hal DPRD melakukan fungsi anggarannya guna mengawasi perancangan dan penyusunan anggaran dalam hal ini penyesuaian APBD oleh pemerintah daerah. Menurut Andra Soni yang juga ketua DPRD Provinsi Banten, Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dapat dilakukan seperti hak angket, hak interpelasi, yang sudah dilakukan yaitu mengkaji rencana oleh Pemprov Banten, aksi atau fakta dilapangan. " fakta dilapangan yang kami temukan belum semua yang terdaftar calon penerima bantuan dari APBD Pemprov Banten per 5 Juni ini, tahap satu saja belum sampai 30% terealisasi" Jelas Andra Soni.³⁷ Dipertegas pula dengan praktik beberapa DPRD yang berlomba-lomba membentuk pansus Covid-19, menurut Wakil Ketua DPRD Kota Makassar, Adi Rasyid Ali tujuan pansus untuk mengawasi penggunaan anggaran agar tepat sasaran ia mencontohkan, pengawasan dalam pengadaan APD masker untuk masyarakat. Harganya yang tiba-tiba melonjak di pasaran, sementara anggaran belanjanya sudah dirancang.³⁸

³⁷ <https://www.ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwk--ombudsman-banten-gelar-dialog-pengawasan-penanganan-covid-19-di-provinsi-banten> diakses pada 4 Mei 2021

³⁸ <https://fajar.co.id/2020/05/12/pimpinan-dprd-kota-makassar-dukung-penuh-pembentukan-pansus-covid-19/2/> diakses pada 5 mei 2021

Hal ini menyimpulkan bahwa pengawasan yang dilakukan DPRD adalah terhadap pelaksanaan dari hasil penyesuaian APBD, pelaksanaan terhadap hasil ini kemudian dimaksudkan merupakan pengawasan terhadap implementasi atau realisasi penggunaan anggaran Covid-19 yang telah disesuaikan oleh pemerintah daerah.

Diketahui bahwa kewenangan penyusunan anggaran memang merupakan kewenangan kuasa pengguna anggaran dalam hal ini berada dalam lingkup dan ranah pemerintah daerah. Akan tetapi DPRD tetap ikut dalam tahapan prosesnya baik dalam hal membahas rancangan anggaran dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan anggaran yang diajukan. Sehingga dapat dimaksudkan bahwa dalam perihal anggaran ada *join authority* antara pemerintah daerah dengan DPRD, ditambah lagi posisi dua lembaga ini yang ditempatkan sebagai mitra kerja sejajar sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Akan tetapi kondisi tersebut diatas bermakna bahwa bentuk dan posisi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD dalam hal anggaran untuk penanganan Covid-19 bukanlah dalam kaitannya untuk “ikut campur dalam proses” dan atau dalam ranah “menolak atau menerima” rencana anggaran. Sebagaimana konsep *join authority* yang dimaksudkan, Akan tetapi DPRD melakukan pengawasan terhadap apa yang telah dilakukan dan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Idealnya perbuatan pemerintahan dengan cakupan kewenangan besar haruslah secara linear diiringi pula dengan bentuk pengawasan yang luas pula, meskipun secara jelas pelaksanaan kewenangan pengawasan DPRD bukanlah dalam ranah untuk membahas hingga menyetujui atau tidak memberikan persetujuan sebagaimana yang dimaksud pengawasan dalam bidang anggaran, akan tetapi pembahasan *refocusing* dan realokasi anggaran oleh kepala daerah tidak ada salahnya untuk melibatkan pimpinan DPRD, sehingga pimpinan DPRD dapat hadir untuk menyaksikan proses tersebut. Kehadiran DPRD bukan dengan kewajiban untuk ikut membahas, melainkan berperan sebagai pengamat untuk melihat secara langsung dan utuh proses pembahasan *refocusing* dan realokasi anggaran, Hal ini demi menerapkan prinsip keterbukaan serta menjadi bahan pengawasan yang didapatkan DPRD sedini mungkin.

Pada hakikatnya maksud untuk memetakan proses pelaksanaan *refocusing* dan realokasi anggaran oleh pemda menjadi tiga bagian sebagaimana penjabaran diatas bukanlah tanpa maksud, selain karena memiliki keterkaitan erat secara sebab akibat, bahkan juga adalah upaya untuk menggambarkan hasil penelitian ini secara runut untuk menguraikan bagaimana proses pelaksanaan dari *refocusing* dan realokasi anggaran.

Menjadi sebuah hal yang tentu sangat mengerikan andai saja setiap daerah baik itu tingkat provinsi maupun kabupaten/kota melaksanakan perintah dari instruksi Menteri dalam negeri No 1 tahun 2020 yang terkait

kewajiban melakukan *refocusing* dan realokasi anggaran agar supaya terhindar dari pada rasionalisasi dana transfer dengan batas waktu 7 hari pasca dikeluarkannya instruksi tersebut atau tepat pada 9 april 2020. Betapa tidak, jumlah anggaran yang cukup besar dalam hasil *refocusing* yang kemudian realokasi belum lagi kegiatan-kegiatan yang dihentikan anggarannya untuk sementara oleh hanya pemerintah daerah tanpa dilalui oleh proses atau prosedur yang telah diatur atau ditetapkan oleh aturan yang berlaku. Praktik *refocusing* dan realokasi yang dianggap cenderung “baru” dalam praktik ketatanegaraan bakal membuat tiap daerah hanya meraba-raba apa yang mesti dilakukan tanpa adanya aturan yang mengatur secara rigid terkait prosesnya.

Ditengah keterlambatan itu, kemudian keluar regulasi dalam bentuk surat keputusan bersama yang memberikan ruang lingkup yang lebih besar dalam *refocusing* dan realokasi yang secara prinsip seharusnya melibatkan DPRD dalam prosesnya, akan tetapi dalam praktiknya pelibatan yang dimaksudkan hanya terhadap hasil yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah, hal ini tentu tidaklah sejalan dengan maksud pelibatan dalam “Proses” yang bermakna adanya turut serta untuk melaksanakan.

Kesemua fakta diatas justru menegaskan dan menghambat keharusan untuk melakukan proses kebijakan yang didesain secara cepat dan tepat sebagaimana kebutuhan tiap daerah, Selain itu juga kerentanan terhadap peluang hadirnya kerugian dari segi efektifitas dan efisiensi

bahkan hingga kerugian keuangan negara, hal ini turut dikuatkan dengan hasil penelitian Junaidi, dkk yang sejalan dengan menjelaskan “potensi terjadinya penyimpangan kebijakan keuangan daerah dari adanya *refocusing* dan realokasi anggaran tersebut tampak jelas yaitu dengan menempatkan kedudukan kepala daerah atau organ eksekutif dalam masalah penganggaran maupun pelaksanaan anggaran”.³⁹

Jika dikontekskan dari sisi waktu dan ruang lingkup proses dari pelaksanaan *refocusing* dan realokasi, dimana diundangkannya Permendagri No 39 tahun 2020 sebagai aturan teknis yang diamanatkan oleh perppu baru pada tanggal 8 juni serta secara ruang lingkup yang ikut mengubah target pendapatan justru dalam situasi yang demikian ini jika menggunakan pendekatan penyusunan anggaran pada tahun berjalan sebagaimana preseden ketatanegaraan yang telah juga termuat dalam hukum positif, justru pendekatan dengan langsung melakukan APBD-P menjadi salah satu pilihan yang dianggap cukup memungkinkan dilakukan guna menyesuaikan anggaran secara holistik, akan tetapi kembali lagi bahwa penyesuaian anggaran dengan pendekatan *refocusing* dan realokasi adalah pilihan metode yang digunakan untuk penyesuaian anggaran menghadapi Covid-19.

³⁹ Muhammad Junaidi, dkk, “Kebijakan *Refocusing Anggaran Belanja Daerah dalam Penanganan Pandemi COVID-19*”, Universitas Halu oleo, Halu Oleo Law Review Vol.4 No 2, September 2020, hlm 155.