

**ASPEK HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM PENGGUNAAN BELANJA
TIDAK TERDUGA UNTUK PENCEGAHAN DAN PENANGANAN DAMPAK
PENULARAN PANDEMI *CORONA VIRUS DISEASE 2019*
PADA PEMERINTAH PROVINSI GORONTALO**



Sumber: <https://disperindag.jepara.go.id/2020/08/30>

I. PENDAHULUAN

Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) memberikan dampak ke berbagai sektor dalam kehidupan masyarakat, diantaranya adalah sektor keuangan daerah. Sehubungan dengan semakin meluasnya penyebaran wabah Covid-19, *World Health Organization* (WHO) menetapkan Covid-19 sebagai pandemi global pada tanggal 11 Maret 2020¹. Sebagai tindak lanjut hal tersebut, Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 tentang *Refocussing* Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19), sebagai langkah untuk percepatan penanganan Covid-19 melalui langkah-langkah cepat, tepat, fokus, terpadu, dan sinergi antar Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah untuk melakukan *refocussing* kegiatan, realokasi anggaran serta pengadaan barang dan jasa dalam rangka percepatan penanganan *Covid-19*.

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, Pasal 12, menegaskan bahwa Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Selain itu, Pasal 22 UUD 1945 menegaskan bahwa dalam hal ihwal dan kepentingan yang memaksa Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-

¹ Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 tentang *Refocussing* Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19)

undang. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat diketahui adanya dua kategori dari adanya keadaan yang tidak biasanya (luar biasa) dari negara atau keadaan darurat negara (*state of emergency*) yaitu keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa. Kedua kategori tersebut mempunyai makna yang sama sebagai keadaan darurat negara, namun keduanya mempunyai perbedaan pada penekanannya yakni istilah keadaan bahaya lebih menekankan pada strukturnya (faktor eksternal) sedangkan hal ihwal kegentingan yang memaksa lebih menekankan pada isinya (faktor internal).²

Pemerintah Indonesia menetapkan Pandemi Covid-19 sebagai bencana nasional melalui Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 tanggal 13 April 2020 tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* Sebagai Bencana Nasional. Didalam Keppres tersebut, disebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Wali Kota sebagai Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di daerah, dalam menetapkan kebijakan di daerah masing-masing harus memperhatikan kebijakan Pemerintah Pusat. Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) 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, sebagaimana telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 pada tanggal 16 Mei 2020. Perppu ini memberikan kekuasaan yang luas bagi Pemerintah untuk mengambil langkah dan kebijakan yang diperlukan, sehingga dampak Pandemi Covid-19 tidak meluas dan segera dapat diselesaikan.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana³. Salah satu tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) secara memadai⁴. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pada Pasal 68 dan 69 menjelaskan bahwa pengeluaran anggaran atas Beban APBD untuk keadaan darurat termasuk keperluan mendesak meliputi diantaranya:⁵

1. bencana alam, bencana non-alam, bencana sosial, dan/atau kejadian luar biasa;
2. pengeluaran daerah yang berada diluar kendali Pemerintah Daerah dan tidak dapat diprediksikan sebelumnya, serta amanat peraturan perundang-undangan;

² Syarifnuh Muhammad. 2011. Hakekat Keadaan Darurat Negara (*State Of Emergency*) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, 2 (18).

³ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Pasal 5

⁴ *Ibid*, Pasal 8

⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 68 dan 69

dilakukan pembebanan pada Belanja Tidak Terduga.

Belanja tidak terduga adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah pusat/daerah. Pemerintah Daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD untuk melaksanakan langkah antisipasi dan penanganan dampak penularan Covid-19. Oleh karena itu, pada masa pandemi Covid-19, anggaran Belanja Tidak Terduga menjadi hal yang menarik dibicarakan karena alokasi anggaran ini saat ini banyak digunakan untuk membiayai kegiatan penanganan Covid-19 sehingga pertanggungjawaban belanja harus dilaksanakan dengan prinsip kehati-hatian dan transparan.

Tulisan Hukum ini membahas mekanisme penggunaan dan pertanggungjawaban dana Belanja Tidak Terduga pada APBD untuk pencegahan dan penanganan darurat bencana Pandemi *Covid-19* serta perlakuan akuntansi Belanja Tidak Terduga.

II. PERMASALAHAN

1. Bagaimana hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka penanganan darurat bencana Covid 19 untuk pemulihan ekonomi?
2. Bagaimana mekanisme penggunaan, pertanggungjawaban, dan perlakuan akuntansi dana Belanja Tidak Terduga pada APBD untuk tanggap darurat bencana Covid-19?
3. Apa potensi kendala dan solusi pelaksanaan Belanja Tidak Terduga pada Pemerintah Provinsi Gorontalo?

III. PEMBAHASAN

1. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Rangka Penanganan Darurat Bencana Covid-19 untuk Pemulihan Ekonomi

Pandemi Covid-19 berdampak dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang berasaskan Otonomi Daerah, memiliki tantangan tersendiri dalam penanganan pandemi global ini. Pembagian Kewenangan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat menjadi diskursus masyarakat. Beberapa Pemerintah Daerah mengambil kebijakan dalam penanganan di daerahnya. Pemerintah Pusat tentu berkewajiban dalam menetapkan kebijakan dan memutuskan sesuatu yang dianggap perlu demi terciptanya penanganan yang baik.

Salah satu langkah cepat sebagai respon luar biasa untuk menghadapi dampak pandemi adalah Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). Selain itu, fleksibilitas APBN juga diperluas yaitu dengan izin pelebaran defisit di atas 3% hingga 2022 untuk mendukung kebutuhan dana penanganan dampak pandemi yang sangat besar. Program PEN disusun secara cermat dengan upaya perbaikan yang berjalan secara terus-menerus agar mampu mengatasi krisis kesehatan sekaligus meringankan beban berbagai pihak yang terdampak akibat pandemi. Hingga akhir tahun 2020, realisasi program PEN mencapai Rp579,8 triliun, yang digunakan untuk membiayai berbagai program dalam enam kluster prioritas, yaitu Kesehatan, Perlindungan Sosial, Dukungan UMKM, Insentif Dunia Usaha, Sektoral K/L dan Pemda, dan Pembiayaan Korporasi.⁶

Bentuk nyata Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) yang dilakukan oleh pemerintah salah satunya adalah melalui program Pinjaman PEN Daerah” ucap Harmaji memberi penjelasan lebih jauh. Melalui PT. Sarana Multi Infrastruktur (SMI), Pemerintah Pusat telah menyalurkan pinjaman ke Pemerintah Daerah (Pemda) bersumber dari dana APBN tahun anggaran 2020 dan tahun anggaran 2021. Dari total nilai usulan tahun anggaran 2020 dan 2021 sebesar 54,97 triliun, telah ada sebanyak 14 provinsi, 41 kabupaten, dan 10 kota yang telah menyampaikan usulan pinjaman. Untuk mencapai tujuan di atas, terdapat 3 (tiga) kebijakan yang dilakukan yaitu peningkatan konsumsi dalam negeri, peningkatan aktivitas dunia usaha serta menjaga stabilitasi ekonomi dan ekspansi moneter. Kebijakan tersebut dilaksanakan secara bersamaan dengan sinergy antara pemegang kebijakan fiskal, pemegang kebijakan moneter dan institusi terkait.⁷

⁶ Sinergi Bersama Untuk Pemulihan Ekonomi dan Reformasi Struktural, **diakses pada situs** https://www.bi.go.id/id/publikasi/ruang-media/news-release/Pages/sp_237821.

⁷ Strategi **Kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN)**, **diakses pada situs** <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/13287>.

Pemerintah daerah mempunyai peran strategis dalam mendorong percepatan dan efektivitas pemulihan ekonomi nasional. Pemda memahami struktur ekonomi daerah, demografi, dan kondisi sosial ekonomi masyarakatnya. Di samping itu, kebijakan APBD dapat disinergikan untuk mendorong percepatan pemulihan ekonomi di daerah. Salah satu penggerak ekonomi nasional adalah konsumsi dalam negeri, semakin banyak konsumsi maka ekonomi akan bergerak. Konsumsi sangat terkait dengan daya beli masyarakat. Oleh sebab itu, Pemerintah telah mengalokasi anggaran sebesar Rp172,1 triliun untuk mendorong konsumsi/kemampuan daya beli masyarakat. Dana tersebut disalurkan melalui Bantuan Langsung Tunai, Kartu Pra Kerja, pembebasan listrik dan lain-lain. Pemerintah juga mendorong konsumsi kementerian/Lembaga/pemerintah daerah melalui percepatan realisasi APBN/APBD. Konsumsi juga diarahkan untuk produk dalam negeri sehingga memberikan *multiplier effects* yang signifikan.⁸

2. Mekanisme Penggunaan, Pertanggungjawaban dan Perlakuan Akuntansi Dana Belanja Tidak Terduga pada APBD untuk Tanggap Darurat Bencana Covid-19

a. Mekanisme Penggunaan untuk Tanggap Darurat Bencana Covid-19

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.⁹ Presiden Republik Indonesia menetapkan pandemi Covid-19 sebagai bencana nasional melalui Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 tanggal 13 April 2020 tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional. Didalam Keppres tersebut, diantaranya mengatur bahwa Gubernur, Bupati, dan Wali Kota sebagai Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di daerah, dalam menetapkan kebijakan di daerah masing-masing harus memperhatikan kebijakan Pemerintah Pusat. Menindaklanjuti hal tersebut, Pemerintah Daerah dalam rangka membuat berbagai kebijakan untuk mencegah dan menangani meluasnya penyebaran Covid-19.

Dalam melaksanakan langkah pencegahan dan penanganan dampak penularan Covid-19, Pemerintah Daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan

⁸ Peran Nyata Pemerintah dalam Mengakselerasi Pertumbuhan Ekonomi sebagai Dampak Pandemi Covid 19, diakses pada situs <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-pamekasan/baca-berita/22606>.

⁹ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Pasal 1 angka 1

APBD. Pengeluaran tersebut dilakukan dengan pembebanan langsung pada Belanja Tidak Terduga. Dalam hal Belanja Tidak Terduga tidak mencukupi, Pemerintah Daerah menggunakan:

- a. Dana dari hasil penjadwalan ulang capaian program dan kegiatan lainnya serta pengeluaran pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan; dan/atau
- b. Memanfaatkan uang kas yang tersedia.

Pemerintah Daerah harus melakukan pengutamakan penggunaan alokasi anggaran kegiatan/subkegiatan tertentu (*refocussing*) dan perubahan alokasi anggaran, melalui oprimalisasi Belanja Tidak Terduga yang tersedia dalam APBD. Penggunaan Belanja Tidak Terduga dalam rangka antisipasi, penanganan dan dampak penularan pandemi Covid-19 berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 di lingkungan Pemerintah Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah mengatur terkait mekanisme pelaksanaan dan penatausahaan Belanja Tidak Terduga untuk mendanai kebutuhan antisipasi dan penanganan dampak penularan Covid-19 dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:¹⁰

- a. Kepala perangkat daerah yang secara fungsional terkait dengan antisipasi dan penanganan dampak penularan Covid-19, mengajukan rencana kebutuhan belanja untuk mengantisipasi dan menangani dampak penularan Covid-19, paling lama 1 (Satu) hari kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) selaku Bendahara Umum Daerah (BUD);
- b. PPKD mencairkan Belanja Tidak Terduga kepada kepala perangkat daerah yang secara fungsional terkait dengan antisipasi dan penanganan dampak penularan Covid-19, paling lama 1 (Satu) hari terhitung sejak diterimanya rencana kebutuhan belanja;
- c. Pencairan dana tersebut dilakukan dengan mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan diserahkan kepada bendahara pengeluaran perangkat daerah yang secara fungsional terkait dengan antisipasi dan penanganan dampak penularan Covid-19; dan

¹⁰ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah, Pasal 5 huruf a s.d. e

- d. Penggunaan dana dicatat pada Buku Kas Umum (BKU) tersendiri oleh bendahara pengeluaran pada perangkat daerah yang secara fungsional terkait dengan antisipasi dan penanganan dampak penularan Covid-19.

Pengajuan rencana kegiatan Belanja Tidak Terduga dilaksanakan setelah berkoordinasi dengan gugus tugas Pemerintah Daerah, serta diprioritaskan untuk:¹¹

a. Penanganan Kesehatan

Penanganan kesehatan antara lain;

- 1) dukungan layanan operasional kesehatan;
- 2) dukungan pelaksanaan vaksinasi Covid-19;
- 3) insentif tenaga kesehatan daerah untuk penanganan pandemi Covid-19;
- 4) belanja kesehatan lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat; dan
- 5) belanja kegiatan/subkegiatan prioritas lainnya untuk mendukung kelurahan dalam pelaksanaan penanganan pandemi Covid-19 melalui penyediaan anggaran yang disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing kelurahan dan dapat digunakan untuk kegiatan/subkegiatan posko tingkat kelurahan.

b. Penanganan dampak ekonomi, antara lain:

- 1) pengadaan bahan pangan dan kebutuhan pokok dalam rangka menjaga ketahanan pangan daerah dan menekan dampak *panic buying*;
- 2) dukungan pemulihan usaha mikro dan usaha kecil serta koperasi yang terkena dampak ekonomi akibat Covid-19 melalui restrukturisasi kredit termasuk relaksasi dan penjadwalan ulang kredit, rekonstruksi usaha antara lain pemberian bantuan dalam bentuk hibah sarana produksi, bantuan modal antara lain bantuan modal disalurkan dalam bentuk hibah atau pembiayaan, dan/atau bantuan bentuk lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 3) penanganan dampak ekonomi lainnya.

- c. Penyediaan jaring pengaman sosial/*social safety net* secara memadai dan mempercepat proses penyaluran bantuan sosial serta jaring pengaman sosial dalam rangka penanganan pandemi Covid-19 yang bersumber dari APBD antara lain melalui pemberian hibah/bantuan sosial dalam bentuk uang dan/atau barang termasuk bantuan obat gratis dari Pemerintah Daerah secara memadai.

¹¹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2020 tentang Pengutamaan Penggunaan Alokasi Anggaran untuk Kegiatan Tertentu, Perubahan Alokasi, dan Penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Lampiran.

Pemerintah Provinsi Gorontalo pada Tahun Anggaran (TA) 2020 menganggarkan Belanja Tidak Terduga sebesar Rp46.581.241.989,00 atau 94,20% dari anggaran Rp49.450.793.830,00 dalam perubahan kedua APBD-P TA 2020. Realisasi Belanja Tidak Terduga TA 2020 apabila dibandingkan dengan realisasi TA 2019 lebih besar Rp45.264.277.239,00 atau mengalami kenaikan 3437,02%, yang digunakan untuk penanganan pandemi Covid-19 dan korban banjir yang terjadi di beberapa wilayah di Provinsi Gorontalo.

Pemerintah Provinsi Gorontalo pada TA 2021 menganggarkan Belanja Tidak Terduga sebesar Rp11.000.000.000,00 sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Gubernur Gorontalo Nomor 69 Tahun 2020 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Gorontalo Tahun Anggaran 2021. Dalam rangka tertib administrasi pengelolaan Belanja Tidak Terduga, Pemerintah Provinsi Gorontalo menetapkan Peraturan Gubernur Gorontalo Nomor 11 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengelolaan Belanja Tidak Terduga. Sampai dengan tanggal 12 Agustus 2021 Realisasi Belanja Tidak Terduga mencapai sebesar 77,61% atau Rp8,54 miliar dari Rp11 miliar.¹²

b. Mekanisme Pertanggungjawaban Penggunaan Dana Belanja Tidak Terduga pada APBD untuk Tanggap Darurat Bencana Covid-19

Alokasi anggaran untuk penanganan Covid-19 yang sangat besar seharusnya dibarengi dengan transparansi dan akuntabilitas dalam pertanggungjawaban penggunaannya. Pertanggungjawaban penggunaan dana Belanja Tidak Terduga dilakukan dengan mekanisme sebagai berikut:¹³

- a. Kepala perangkat daerah yang secara fungsional terkait dengan antisipasi dan penanganan dampak penularan Covid-19, bertanggungjawab secara fisik dan keuangan terhadap dana antisipasi dan penanganan dampak penularan Covid-19 yang dikelolanya; dan
- b. Pertanggungjawaban atas penggunaan dana antisipasi dan penanganan dampak penularan Covid-19, disampaikan oleh kepala perangkat daerah yang secara fungsional terkait dengan antisipasi dan penanganan dampak penularan Covid-19, kepada pejabat pengelola keuangan daerah dengan melampirkan bukti.

Pemerintah Provinsi Gorontalo menganggarkan program/kegiatan penanganan dampak ekonomi akibat pandemi Covid-19 sebesar

¹² <https://gorontaloprov.go.id/mendagri-apresiasi-tingginya-realisisi-belanja-pemprov-gorontalo/>

¹³ *Ibid*, Pasal 5 huruf f dan g

Rp36.452.597.083,00. Namun kegiatan yang dikelompokkan menjadi bagian *refocusing* dan realokasi anggaran pada penanganan dampak ekonomi yaitu kegiatan penyediaan bibit ternak sebesar Rp4.469.500.000,00 pada Dinas Pertanian dan kegiatan pengadaan pembangunan perahu 3 GT dan bermesin tempel 15 PK sebesar Rp6.478.189.960,00 pada Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP). Kegiatan tersebut tidak dapat diklasifikasikan dalam anggaran yang digunakan untuk penanganan Covid-19 karena kegiatan tersebut telah dianggarkan pada APBD Induk TA 2020 yang dibahas dan ditetapkan pada tahun 2019 dimana wabah pandemi belum terjadi, penerima bantuan telah ditetapkan sebelum masa pandemi Covid-19, dan dinas teknis tidak menyusun analisis dampak pertumbuhan ekonomi atas pengadaan bibit ternak. Atas hal tersebut, Pemerintah Provinsi Gorontalo seharusnya menyusun kajian atas dampak belanja terhadap keberhasilan peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah.

Dalam rangka menjamin transparansi dan akuntabilitas serta efektivitas terhadap program percepatan penanganan Covid-19 yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, Presiden Republik Indonesia melalui Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 tentang *Refocussing* Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19), diantaranya menginstruksikan kepada BPKP untuk melaksanakan pendampingan dan pengawasan keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap akuntabilitas keuangan negara untuk percepatan penanganan Covid-19.

Selain pengawasan oleh BPKP, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Republik Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara diatur bahwa BPK memiliki tugas dan wewenang untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK adalah pemeriksaan terhadap program pemerintah dalam penanganan pandemi Covid-19 yang di dalamnya mengintegrasikan penanganan masalah kesehatan, sosial, ekonomi dan keuangan merupakan ujian bagi ketahanan dan kehandalan tata kelola pemerintah pada saat ini. Respon pemerintah akibat pandemi Covid-19 tersebut akan berdampak terhadap banyak hal termasuk pada belanja dan layanan publik untuk beberapa tahun mendatang.¹⁴

¹⁴ BPK Bersiap Melakukan Pemeriksaan Atas Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Tahun 2020, diakses melalui <https://www.bpk.go.id/news/bpk-bersiap-melakukan-pemeriksaan-atas-pengelolaan-keuangan-negara-dalam-penanganan-pandemi-covid-19-tahun-2020>.

c. Akuntansi Belanja Tidak Terduga pada Pemerintah Daerah

Pemerintah melakukan berbagai kebijakan penanganan Pandemi Covid-19 dibidang kesehatan, jaring pengaman sosial, dan pengamanan ekonomi nasional yang berdampak pada perubahan kebijakan fiskal dan penganggaran. Pemerintah Daerah melakukan revisi APBD TA. 2020 melalui *refocusing* dan realokasi belanja non-prioritas untuk dialihkan pada upaya percepatan penanganan dampak Pandemi Covid-19 melalui diantaranya Belanja Tidak Terduga. Perubahan anggaran tersebut direalisasikan dan dipertanggungjawabkan dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Transaksi keuangan pemerintah yang terkait dengan langkah dan kebijakan Belanja Tidak Terduga selanjutnya harus dipertanggungjawabkan dalam laporan keuangan pemerintah yang sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Kebijakan akuntansi Belanja Tidak Terduga dijelaskan sebagai berikut:¹⁵

1) Pengakuan

Pengakuan adalah proses penetapan terpenuhinya kriteria pencatatan suatu kejadian atau peristiwa dalam catatan akuntansi sehingga akan menjadi bagian yang melengkapi unsur aset, kewajiban, ekuitas, pendapatan-LRA, belanja, pembiayaan, pendapatan-LO, dan beban, sebagaimana termuat pada laporan keuangan entitas pelaporan yang bersangkutan.

Belanja diakui pada saat terjadinya pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah (RKUD). Khusus pengeluaran melalui bendahara pengeluaran, belanja diakui pada saat pertanggungjawaban atas pengeluaran tersebut disahkan oleh Pengguna Anggaran (PA).¹⁶ Sedangkan pada basis akrual, Pemerintah Daerah mencatat sebagai Beban yang diakui pada saat timbulnya kewajiban, terjadi konsumsi aset, atau terjadinya penurunan manfaat ekonomi atau potensi jasa. Saat timbulnya kewajiban adalah saat terjadinya peralihan hak dari pihak lain ke pemerintah tanpa adanya keluarnya kas dari RKUD. Pencatatan Belanja Tidak Terduga dan Beban Tidak Terduga dari beberapa kemungkinan transaksi dijabarkan pada tabel dibawah ini.¹⁷

¹⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, Lampiran.

¹⁶ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual pada Pemerintah Daerah, Lampiran 1.

¹⁷ Sugiri, Dori. 2021. *Perlakuan Akuntansi Belanja Tidak Terduga pada Pemerintah Daerah Akibat Pandemi Covid-19*. Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Keuangan, Vol 10, No. 1. Jawa Tengah: STIE Putra Bangsa.

No.	Kejadian	Jurnal Basis Kas	Jurnal Basis Akruah
1.	Langsung digunakan/dibagikan	Dr Belanja Tidak Terduga Cr Estimasi Perubahan SAL	Dr Beban Belanja Tidak Terduga Cr Kas pada Kas Daerah
2.	Pembelian Persediaan dan kemudian diserahkan	Dr Belanja Tidak Terduga Cr Estimasi Perubahan SAL	Dr Persediaan Cr Kas pada Kas Daerah
3.	Membentuk Aset Tetap	Dr Belanja Tidak Terduga Cr Estimasi Perubahan SAL	Dr Aset Tetap Cr Kas pada Kas Daerah

2) Pengukuran

Pengukuran adalah proses penetapan nilai uang untuk mengakui dan memasukkan setiap pos dalam laporan keuangan. Belanja diukur berdasarkan nilai nominal yang dikeluarkan dan tercantum dalam dokumen pengeluaran yang sah dengan berdasarkan azas bruto.

3) Penyajian pada LKPD

Realisasi Belanja Tidak Terduga disajikan pada Laporan Operasional, Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Laporan Arus Kas.

1) Laporan Realisasi Anggaran

Belanja Tidak Terduga baik berupa uang tunai maupun barang disajikan di dalam LRA sebagai bagian dari Belanja Operasi. Program penanganan Pandemi Covid-19 akan berdampak pada perubahan APBN/APBD tahun 2020 dan realisasinya dilaporkan dalam Laporan Realisasi Anggaran (LRA). Pos-pos dalam LRA akan mengalami perubahan signifikan dibandingkan pada tahun sebelumnya, untuk itu perubahan tersebut harus dijelaskan dalam catatan atas laporan keuangan.¹⁸

2) Laporan Operasional

Beban Tidak Terduga yang berupa uang tunai disajikan di dalam Laporan Operasional.

3) Laporan Arus Kas

Belanja Tidak Terduga disajikan di dalam Laporan Arus Kas sebagai bagian dari aktivitas operasi.

4) Neraca

Belanja Tidak Terduga yang tidak langsung diserahkan dapat mempengaruhi Neraca. Belanja Tidak Terduga berupa barang yang akan diserahkan kepada masyarakat dengan umur kurang dari satu tahun akan disajikan sebagai Persediaan di Neraca. Sedangkan apabila Belanja Tidak Terduga dilakukan

¹⁸ <http://www.ksap.org/sap/wp-content/uploads/2020/07/Panduan-Penerapan-SAP-pada-Masa-Pandemi-Covid-19.pdf>

dengan mekanisme utang, maka akan disajikan didalam kelompok kewajiban atas belanja yang belum dilakukan pembayaran.

4) Pengungkapan pada CaLK

Setiap entitas pelaporan diharuskan untuk menyajikan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) sebagai bagian yang tak terpisahkan dari laporan keuangan. CaLK dimaksudkan agar laporan keuangan dapat dipahami oleh pembaca secara luas, tidak terbatas hanya untuk pembaca tertentu ataupun manajemen entitas pelaporan. Laporan Keuangan mungkin mengandung informasi yang dapat mempunyai potensi kesalahpahaman diantara pembacanya. Oleh karena itu, untuk menghindari kesalahpahaman, atas sajian laporan keuangan harus dibuat Catatan atas Laporan Keuangan yang berisi informasi untuk memudahkan pengguna dalam memahami Laporan Keuangan.

Dalam rangka pengungkapan yang memadai, informasi penanganan Pandemi Covid-19 dapat diungkapkan secara memadai, antara lain:

- 1) Pada bagian kebijakan fiskal keuangan dan ekonomi makro dijelaskan dampak Pandemi Covid-19 pada entitas dan kebijakan fiskal, perubahan anggaran dan kondisi ekonomi makro yang terdampak Pandemi Covid19.
- 2) Ikhtisar pencapaian target keuangan menjelaskan dampak Pandemi Covid-19 terhadap pencapaian keuangan.
- 3) Kebijakan akuntansi menjelaskan bahwa kegiatan penanganan Pandemi Covid-19 tidak disajikan dalam pos luar biasa karena pengaruh Pandemi Covid-19 hampir menyebar di seluruh pos laporan keuangan. Untuk itu dampak Pandemi Covid-19 akan dijelaskan pada pengungkapan pos-pos laporan keuangan yang terdampak signifikan.
- 4) Pos-pos laporan keuangan yang berdampak signifikan atas Pandemi Covid-19 menjelaskan perubahan pos-pos tersebut sebagai dampak dari realokasi atau *refocusing* anggaran misalnya: belanja tidak terduga, belanja barang, dan belanja modal. Dampak penurunan aktivitas ekonomi yang berdampak pada pendapatan dan beberapa kebijakan pemerintah yang berdampak pada peningkatan utang, penundaan proyek pemerintah yang berdampak pada konstruksi pada penyelesaian dan persediaan.

3. Potensi Kendala dan Solusi Pelaksanaan Belanja Tidak Terduga Untuk Penanganan Covid-19

a. Potensi Kendala/Permasalahan

1) Belanja tidak didukung dengan bukti yang lengkap

Permasalahan pertanggungjawaban Belanja Tidak Terduga yang berpotensi terjadi di masa pandemi Covid-19 diantaranya adalah realisasi Belanja Tidak Terduga tidak didukung oleh bukti pertanggungjawaban dan tidak sesuai dengan kondisi senyatanya, serta Belanja Tidak Terduga direalisasikan tidak berkaitan dengan penanganan Covid-19. Beberapa permasalahan terkait bukti yang tidak lengkap antara lain pada Provinsi Maluku dan Provinsi Riau

Dua kasus dugaan korupsi di Kabupaten Seram Bagian Barat (SBB) naik ketingkat penyidikan. Langkah ini diambil setelah Kejaksaan Tinggi (Kejati) Maluku menggelar ekspos perkara, pada hari Selasa 18 Agustus 2015. Dua kasus dugaan korupsi yang dinaikkan ke tahap penyidikan adalah kasus dana Bantuan Tak Terduga (BTT) di Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (PPKAD) Kabupaten SBB Tahun 2013 yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) senilai 2 Miliar Rupiah.

Dalam kasus dana BTT di Dinas PPKAD, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Maluku menemukan dana senilai Rp 1 Miliar dari total Rp 2 Miliar lebih yang tidak bisa dipertanggungjawabkan. Hasil pemeriksaan auditor negara ini dijadikan dasar bagi Kejati Maluku melakukan pengusutan. “Ada temuan BPK terhadap penggunaan biaya tak terduga ini sebesar Rp 1 milyar yang tidak bisa dipertanggung jawabkan,”¹⁹

Kasus lain terkait dengan Belanja Tidak Terduga terjadi di Provinsi Riau. Kejaksaan Tinggi Riau tengah mendalami dugaan korupsi berjemaah dana tak terduga pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Pelalawan 2012. Penyidik kejaksaan hingga kini telah memeriksa 50 saksi, baik dari kalangan pejabat maupun pihak ketiga, dalam alokasi anggaran yang diduga fiktif.²⁰

2) Penggelembungan harga pengadaan

Pada dasarnya, penggelembungan harga pengadaan hanya dapat dilakukan dengan berkolusi di antara pihak-pihak yang terkait dalam pengadaan

¹⁹ https://maluku.bpk.go.id/wp-content/uploads/2015/09/Jaksa-telah-memeriksa-sejumlah-saksi_Dio1.pdf

²⁰ <https://nasional.tempo.co/read/880280/kejaksaan-tinggi-riau-periksa-50-saksi-korupsi-berjamaah-apbd-pelalawan/full&view=ok>

barang. Kolusi yang paling sederhana dilakukan hanya oleh kalangan calon penyedia barang. Dalam hal ini para calon penyedia barang berkolusi dengan membuat kesepakatan tentang harga yang akan ditawarkan. Kolusi dilakukan dengan melibatkan penyusun Harga Perkiraan Sendiri (HPS) untuk menetapkan HPS setinggi-tingginya.²¹

Beberapa contoh kasus yang terjadi antara lain di Provinsi Banten. Satgas Penanganan COVID 19 mendudukkan posisi Provinsi Banten sebagai daerah yang paling rendah tingkat kepatuhannya dalam penggunaan masker. Wakil Gubernur Banten Andika Hazrumy menyebut tidak semua warga bisa membeli masker.

Tapi ironisnya di tengah klaim dan rendahnya prokes warga, sejumlah pejabat di Dinkes Banten dengan beberapa pengusaha justru memanfaatkan pengadaan masker untuk para nakes dijadikan ladang mencari keuntungan pribadi. Mereka me-mark up harga masker hingga menimbulkan kerugian negara mencapai miliaran rupiah.

Kasus korupsi pengadaan masker saat ini dalam proses persidangan dengan terdakwa pejabat Dinas Kesehatan (Dinkes) selaku Pejabat Pembuat Komitmen dan dari swasta bernama selaku direktur PT Right Asia Medika dan Agus Suryadinata. Penggelembungan harga tersebut adalah pengadaan 15 ribu masker COVID-19 jenis KN95 yang dinaikkan secara melawan hukum dari harga Rp 70 ribu menjadi Rp 220 ribu.²²

b. Solusi

Beberapa solusi untuk mencegah permasalahan dalam penyaluran Belanja Tidak Terduga antara lain:

- 1) Kegiatan pendampingan oleh APIP sebagai bentuk mitigasi risiko penyimpangan penyaluran Belanja Tidak Terduga. KPA, PPK dan penyedia menandatangani pernyataan Pakta Integritas dan bersedia diaudit oleh APIP.
- 2) Penggunaan aplikasi yang mendukung akuntabilitas. Perlu dilakukan Pengembangan aplikasi yang dilengkapi fitur yang bisa mendeteksi kegiatan pengadaan barang/jasa, membuka saluran pengaduan menggunakan aplikasi,

²¹ Nirwan Ristiyanto, 2013, Audit Investigatif Atas Dugaan Penggelembungan Harga Pengadaan Barang, Pusdiklatwas BPKP, diakses pada <https://pusdiklatwas.bpkp.go.id › asset › files › post>.

²² <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-5662516/ironi-kasus-korupsi-pengadaan-masker-di-tengah-warga-tak-semua-mampu-beli>.

mengumumkan data pemenang, publikasi pada web/pengumuman yang mudah dilihat.

- 3) Komitmen dan pengawasan pimpinan daerah (bersama forkopimda) ke lokasi kegiatan, area distribusi atau lokasi penerima manfaat, untuk mendapatkan *feed back*/masukan terkait pelayanan pencegahan covid-19 di masyarakat.

IV. PENUTUP

1. Pemerintah Pusat telah menyalurkan pinjaman ke Pemerintah Daerah (Pemda) bersumber dari dana APBN TA 2020 dan TA 2021. Dari total nilai usulan TA 2020 dan 2021 sebesar 54,97 triliun, telah ada sebanyak 14 provinsi, 41 kabupaten, dan 10 kota yang telah menyampaikan usulan pinjaman. Untuk mencapai tujuan di atas, terdapat 3 (tiga) kebijakan yang dilakukan yaitu peningkatan konsumsi dalam negeri, peningkatan aktivitas dunia usaha serta menjaga stabilitasi ekonomi dan ekspansi moneter. Kebijakan tersebut dilaksanakan secara bersamaan dengan sinergi antara pemegang kebijakan fiskal, pemegang kebijakan moneter dan institusi terkait.

Pemerintah daerah mempunyai peran strategis dalam mendorong percepatan dan efektivitas pemulihan ekonomi nasional. Pemda memahami struktur ekonomi daerah, demografi, dan kondisi sosial ekonomi masyarakatnya. Di samping itu, kebijakan APBD dapat disinergikan untuk mendorong percepatan pemulihan ekonomi di daerah. Salah satu penggerak ekonomi nasional adalah konsumsi dalam negeri, semakin banyak konsumsi maka ekonomi akan bergerak. Konsumsi sangat terkait dengan daya beli masyarakat.

2. Mekanisme penggunaan, pertanggungjawaban, dan perlakuan akuntansi dana Belanja Tidak Terduga pada APBD untuk tanggap darurat bencana Covid-19
 - a. Mekanisme penggunaan dimulai pada saat kepala perangkat daerah mengajukan rencana kebutuhan belanja kepada PPKD selaku BUD, PPKD mencairkan Belanja Tidak Terduga dan diserahkan kepada bendahara pengeluaran perangkat daerah serta penggunaan dana dicatat pada Buku Kas Umum (BKU) tersendiri oleh bendahara pengeluaran.
 - b. Pertanggungjawaban penggunaan dana Belanja Tidak Terduga dilakukan oleh kepala perangkat daerah dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada pejabat pengelola keuangan daerah dengan melampirkan bukti. Pertanggungjawaban realisasi anggaran Belanja Tidak Terduga untuk penanganan dan pencegahan Covid-19 yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah harus dicatat dalam LKPD. Kebijakan akuntansi Belanja Tidak Terduga dijelaskan sebagai berikut:
 - c. Perlakuan akuntansi yaitu belanja diakui pada saat terjadinya pengeluaran dari RKUD. Khusus pengeluaran melalui bendahara pengeluaran, belanja diakui pada saat pertanggungjawaban atas pengeluaran tersebut disahkan oleh PA. Sedangkan pada basis akrual, Pemerintah Daerah mencatat sebagai Beban yang diakui pada saat timbulnya kewajiban, terjadi konsumsi aset, atau terjadinya penurunan manfaat ekonomi atau potensi jasa. Belanja diukur berdasarkan nilai nominal yang

dikeluarkan dan tercantum dalam dokumen pengeluaran yang sah dengan berdasarkan asas bruto. Realisasi Belanja Tidak Terduga disajikan pada Laporan Operasional, Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Laporan Arus Kas. Setiap entitas pelaporan diharuskan untuk menyajikan CaLK sebagai bagian yang tak terpisahkan dari laporan keuangan. Dalam rangka pengungkapan yang memadai, informasi penanganan Pandemi Covid-19 dapat diungkapkan secara memadai, antara lain:

3. Potensi Kendala/Permasalahan dan solusi atas penggunaan, pertanggungjawaban, dan perlakuan akuntansi dana Belanja Tidak Terduga pada APBD untuk tanggap darurat bencana Covid-19 yaitu
 - a. Potensi permasalahan antara lain belanja tidak didukung dengan bukti yang lengkap dan Penggelembungan harga pengadaan
 - b. Beberapa solusi untuk mencegah permasalahan dalam penyaluran Belanja Tidak Terduga antara lain kegiatan pendampingan oleh APIP, Penggunaan aplikasi yang mendukung akuntabilitas, dan Komitmen dan pengawasan pimpinan

DAFTAR PUSTAKA

- Pemerintah Indonesia. 2004. *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.
- Pemerintah Indonesia. 2007. *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana*. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.
- Pemerintah Indonesia. 2010. *Standar Akuntansi Pemerintahan*. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.
- Presiden Republik Indonesia. 2020. *Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2020 tentang Refocussing Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Jakarta : Pemerintah Republik Indonesia.
- Kementerian Dalam Negeri. 2013. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual pada Pemerintah Daerah*. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.
- Kementerian Dalam Negeri. 2020. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.
- Kementerian Dalam Negeri. 2021. *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2020 tentang Pengutamaan Penggunaan Alokasi Anggaran untuk Kegiatan Tertentu, Perubahan Alokasi, dan Penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.
- Sugiri, Dori. 2021. *Perlakuan Akuntansi Belanja Tidak Terduga pada Pemerintah Daerah Akibat Pandemi Covid-19*. *Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Keuangan*, Vol 10, No. 1. Jawa Tengah: STIE Putra Bangsa.
- Badan Pemeriksa Keuangan. 2020. *BPK Bersiap Melakukan Pemeriksaan atas Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Tahun 2020*. <https://www.bpk.go.id/news/bpk-bersiap-melakukan-pemeriksaan-atas-pengelolaan-keuangan-negara-dalam-penanganan-pandemi-covid-19-tahun-2020>.
- Komite Standar Akuntansi Pemerintahan. 2020. *Panduan Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) pada Masa Pandemi Covid-19*. <http://www.ksap.org/sap/wp-content/uploads/2020/07/Panduan-Penerapan-SAP-pada-Masa-Pandemi-Covid-19.pdf>
- Sinergi Bersama Untuk Pemulihan Ekonomi dan Reformasi Struktural, **diakses pada situs** https://www.bi.go.id/id/publikasi/ruang-media/news-release/Pages/sp_237821.
- Strategi **Kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN)**, **diakses pada situs** <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/13287>.
- Peran Nyata Pemerintah dalam Mengakselerasi Pertumbuhan Ekonomi sebagai Dampak Pandemi Covid-19, **diakses pada situs** <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-pamekasan/baca-berita/22606>.

Penulis

Tim UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Gorontalo

Disclaimer

Seluruh informasi yang disediakan dalam Tulisan Hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum semata dan bukan merupakan pendapat instansi.