



**JURNAL
POROS HUKUM
PADJADJARAN**

P-ISSN: 2715-7202

E-ISSN: 2715-9418

Artikel diterbitkan:
30 November 2020

DOI:
<https://doi.org/10.23920/jphp.v2i1.332>

Halaman Publikasi:
<http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jphp/issue/archive>

Diterbitkan oleh:
Fakultas Hukum
Universitas Padjadjaran

**DILEMATIKA DISKRESI KEUANGAN, KEBIJAKAN
YANG DIANGGAP TABU**

***DILEMATICS OF FINANCIAL DISCRETION, POLICIES
CONSIDERED TABOO***

Amelia Cahyadi^a; Chyntia Pinky Jullianti^b

ABSTRAK

Diskresi merupakan hal yang umum dalam penyelenggaraan negara, terkecuali yang berkaitan dengan keuangan negara. Diskresi keuangan sangat dibatasi pelaksanaannya di Indonesia dan bahkan dikhawatirkan rentan terjadi korupsi menjadi kondisi yang mengintai pejabat administrasi negara. Dalam praktiknya, diskresi keuangan justru dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan, stagnasi, serta menyiasati agar suatu program berjalan atau agar tujuan yang diinginkan cepat tercapai dengan memperhatikan kepentingan masyarakat umum. Sehingga, ada beberapa hal terkait diskresi keuangan yang menjadi pertanyaan, pertama, bagaimana kedudukan diskresi keuangan sebagai salah satu bentuk kebijakan publik dalam pandangan normatif? Kedua, bagaimana batasan-batasan diskresi keuangan yang seharusnya diterapkan agar tercapai tujuan dari kebijakan publik yang dirumuskan? Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif dengan hasil dari penelitian mengedepankan prinsip *money follow program* berdasarkan ketentuan-ketentuan diskresi sebagai berikut: dilakukan oleh pejabat struktural merangkap politik, tidak dapat dilakukan terhadap program rutin, dapat dipertanggungjawabkan terhadap APBN dan APBD secara wajar, dan tidak boleh melebihi 0.1% dari total keseluruhan anggaran tahunan kementerian/lembaga/daerah.

Kata kunci: diskresi keuangan; *money follow program*; penyelenggaraan negara.

ABSTRACT

Discretion is common in administration of state, with the exception matters relating to financial state. Financial discretion is severely restricted in Indonesia and there are close to corruption lurks state administration officials. In practice, financial discretion is precisely intended to solve problems, stagnate, and find shortcuts so that a program can work or get around something so that the desired goals are quickly achieved by paying attention to the interests of the general public. So, there are several things related to financial discretion which are questions, first, how is the position of financial discretion as a form of public policy in the normative view? Second, how are the limits of financial discretion that should be applied in order to achieve the objectives of the formulated public policy? The research method used is a normative research method with the results

^a Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jalan Raya Bandung Sumedang KM. 21 Jatinangor, email: amelia.cahyadi@unpad.ac.id

^b SIP Law Firm, No.7 building, Jl. Warung Buncit Raya No.7 Jakarta Selatan, email: chyntiapinky0@gmail.com

of the research prioritizing the principle of money follow programs based on the provisions of discretion as follows: carried out by structural and concurrent political officials, cannot be carried out in routine programs, accounted for the APBN and APBD fairly, and may not be exceeds 0.1% of the total annual ministry/agency/ regional annual budget.

Keywords: *financial discretion; money follow program; administration of state.*

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum memiliki arti bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus berdasarkan hukum atau dikenal dengan asas legalitas. Lebih lanjut diuraikan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) bahwa sistem pemerintahan negara didasarkan atas kedaulatan rakyat.¹ Hal ini diwujudkan dengan adanya peran yang nyata dari rakyat untuk turut mengawasi perbuatan dan melaksanakan peraturan perundang-undangan serta kebijaksanaan yang dilakukan oleh Pemerintah. Tujuannya adalah untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur, serta sejahtera, berdasarkan Pancasila dalam wadah Negara Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat, sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945. Salah satu perwujudan nyata dari upaya ini adalah melalui pembangunan.²

Saat ini Indonesia telah mencapai era baru dalam pembangunan nasional berkelanjutan, yang mana tercantum dalam Sustainable Development Goals (SDG's). Permasalahan yang dihadapi bukan lagi perihal ada atau tidaknya anggaran, melainkan bagaimana mengoptimalkan pengelolaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang maksimal. Hal ini disampaikan oleh Sri Mulyani yang menyatakan bahwa permasalahan pembangunan di Indonesia bukanlah pada ada atau tidaknya ketersediaan dana melainkan berfokus mengenai bagaimana cara penyerapan dana yang tepat sehingga dapat menyelesaikan permasalahan yang dihadapi.³

Seringkali dalam penggunaan anggaran negara untuk pembangunan dihadapkan pada permasalahan yang tidak terprediksi dan tidak dapat dikontrol. Kerumitan permasalahan ini dipengaruhi oleh bermacam-macam kepentingan, konflik, keterlambatan, kondisi alam, serta adanya golongan oposisi yang tidak terprediksi sebelumnya dalam menjadi tantangan dalam perumusan kebijakan publik. Efek domino

¹ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

² Soemitro, Rochmat. (1988). *Pajak dan Pembangunan*. Bandung: Eresco. hlm. 100.

³ Uly, Yohana Artha. (2018). Sri Mulyani: Permasalahan Pembangunan Indonesia Bukan Lagi Soal Anggaran. Available online from: <https://economy.okezone.com/read/2018/11/18/20/1979451/sri-mulyani-permasalahan-pembangunan-indonesia-bukan-lagi-soal-anggaran>. [Accessed December 23, 2019].

yang kemudian muncul adalah permasalahan berkaitan dengan pertanggungjawaban keuangan negara. Pemerintah dihadapkan pada pilihan dilematis untuk melaksanakan kebijakan sesuai rencana namun tidak efektif dan efisien atau mencapai tujuan kebijakan lebih cepat dengan melakukan improvisasi praktikal yang dapat disebut pula dengan diskresi.

Diskresi dalam Hukum Administrasi Negara dikenal sebagai bentuk pemecahan masalah yang dinamis saat administrasi publik terlalu patuh pada hukum yang cenderung statis.⁴ Dengan kata lain, diskresi muncul sebagai alternatif untuk mengisi kelemahan dan kekurangan di dalam penerapan asas legalitas. Namun, saat ini Diskresi yang berkaitan dengan keuangan cenderung menjadi hal yang tidak boleh dilakukan oleh Pemerintah. Seperti contoh, banyak ahli yang menyatakan bahwa dalam pengelolaan keuangan negara tidak boleh atau bahkan tabu dilakukan diskresi yang bersifat administrasi.⁵ Padahal faktanya, baik di tingkat negara, provinsi, atau bahkan kota sering melakukan *transfer funds, cut budget*, atau relokasi dana karena adanya situasi yang tidak terduga.⁶ Hal-hal seperti diskresi keuangan tersebut dianggap perlu untuk mencapai tujuan yang semula dicanangkan dalam suatu kebijakan publik agar terlaksana secara efektif dan efisien.

Namun, diskresi keuangan semacam ini sangat dibatasi pelaksanaannya di Indonesia atau bahkan cenderung tidak diperbolehkan dalam hal mengubah anggaran dasar yang telah ditetapkan karena adanya alasan-alasan teknis.⁷ Ini berarti Pemerintah yang melakukan pelaksanaan kebijakan tidak cukup mampu mengubah atau menyeleksi bagian penting dalam anggaran dengan hanya bermodalkan alasan praktis. Kekhawatiran akan terjadinya korupsi dan terkena tuduhan merugikan keuangan negara menjadi kondisi yang mengintai Pemerintah untuk dapat berkreasi dalam membuat "jalan pintas" agar program pembangunan lebih cepat terealisasi.⁸ Padahal, Pemerintah melakukan diskresi terkait dengan keuangan dimaksudkan untuk

⁴ Ansori, Lutfi. (2015). Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pemerintah. *Jurnal Yuridis*, 2(1) Juni 2015, 134-150.

⁵ Dougherty, Michael John and Klase, Ken and Song, Soo Geun. (2003). The Needs and Financial Problems of Small and Rural Localities: The Case of West Virginia. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=468277> . [Accessed June 18, 2020].

⁶ Goodisman, Leonard D. (1983). *Budgeting and Field Discretion in Disaster Relief*. Public Budgeting & Finance, 3(1), 89.

⁷ Forrester, Duncan B. (1992). *The Gospel and Society*. The Expository Times, 103(10), 313.

⁸ MYS. (2016). Bahasa Hukum: 'Diskresi' Pejabat Pemerintahan. Available online from: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t57b510afc8b68/bahasa-hukum-diskresi-pejabat-Pemerintahan> . [Accessed January 20, 2020].

memecahkan permasalahan, stagnasi, mencari alternatif agar suatu program berjalan atau meniyasati sesuatu agar tujuan yang diinginkan cepat tercapai.⁹

Sebagai contoh, pembangunan bendungan sebagai salah satu program prioritas yang termasuk salah satu Proyek Strategis Nasional yang perlu dilaksanakan sebagai bentuk penyediaan kebutuhan pokok masyarakat berupa sarana dan prasarana jaringan irigasi untuk menunjang Program Ketahanan Pangan Nasional, untuk kebutuhan air baku, pengendalian banjir, pembangkit listrik serta pariwisata yang direncanakan selesai pada tahun 2021 terhambat karena adanya perbedaan kondisi yang terjadi pada pelaksanaan saat pengerjaan proyek dengan gambar atau spesifikasi teknis yang ditentukan dalam dokumen kontrak. Dalam hal ini, pejabat pembuat komitmen bersama dengan penyedia barang/jasa dapat melakukan perubahan kontrak yang meliputi menambah atau mengurangi volume pekerjaan yang tercantum dalam kontrak; menambah dan/atau mengurangi jenis pekerjaan; mengubah spesifikasi teknis pekerjaan sesuai dengan kebutuhan lapangan; atau mengubah jadwal pelaksanaan,¹⁰ sepanjang pekerjaan tambahan tersebut dilaksanakan dengan ketentuan tidak boleh melebihi 10% (sepuluh perseratus) dari harga yang tercantum dalam perjanjian atau kontrak awal. Selain itu, tambahan pekerjaan tersebut semata-mata hanya dapat dilakukan apabila tersedianya anggaran. Namun setelah dilakukan perhitungan lebih lanjut nilai peralihan presentase pekerjaan tambahan melebihi 10% dari harga yang tercantum dalam perjanjian atau kontrak awal, sehingga persyaratan untuk dapat dilakukan addendum tidak terpenuhi yang menyebabkan pengerjaan proyek tersebut menjadi ditunda.

Hal ini adalah implikasi dari hukum positif Indonesia yang tidak secara terang-terangan mengatur mengenai tata cara pelaksanaan diskresi keuangan terhadap APBN dan APBD yang telah ditetapkan. Bahkan terhadap setiap diskresi yang berkaitan dengan beban keuangan harus melalui prosedur administrasi yang rumit dan berbelit untuk dapat dilaksanakannya diskresi keuangan, termasuk dalam keadaan darurat sekalipun.¹¹ Keadaan ini kemudian dapat mematikan kreativitas dan menghambat pengoptimalan kinerja Pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan riil di lapangan.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Pasal 87 ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

¹¹ Pasal 23 sampai dengan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Oleh karena itu, Presiden Jokowi pada tahun 2015 memberikan lima instruksi untuk menggenjot penyerapan anggaran yang salah satunya menyatakan bahwa diskresi keuangan tidak dapat dipidana. Instruksi Presiden tersebut dikarenakan banyaknya pejabat daerah yang takut melakukan terobosan dan pembaharuan di daerahnya karena terhalang oleh adanya anggaran dasar yang telah ditetapkan.¹² Sejalan dengan instruksi tersebut, Prof. Jimly Asshiddiqie secara implisit menjelaskan bahwa diskresi keuangan pada dasarnya tidak dapat dipersalahkan, *kita tidak mengadili kebijakannya, tapi motifnya*. Ini artinya, kebijakan diskresi keuangan sesungguhnya tidaklah dapat dipersalahkan dengan tujuan mencapai suatu kemanfaatan lebih besar, namun pelaksanaan diskresi inilah yang perlu dimaksimalkan dan diatur sedemikian rupa agar tidak menjurus kepada suatu motif kejahatan.

Berdasarkan penjelasan tersebut, ada beberapa hal terkait diskresi keuangan yang menjadi pertanyaan, *pertama*, bagaimana kedudukan diskresi keuangan sebagai salah satu bentuk kebijakan publik dalam pandangan normatif? *Kedua*, bagaimana batasan-batasan diskresi keuangan yang seharusnya diterapkan agar tercapai tujuan dari kebijakan publik yang dirumuskan?

METODE PENELITIAN

Tulisan ini akan membahas mengenai diskresi keuangan dari sudut pandang kebijakan publik secara menyeluruh dengan menggunakan metode penelitian normatif. Selain membahas mengenai diskresi keuangan berdasarkan hukum positif Indonesia, tulisan ini juga akan membahas mengenai sudut pandang ahli berkaitan dengan diskresi keuangan sehingga menghasilkan batasan-batasan apa saja yang perlu diatur demi melancarkan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelaksanaan diskresi keuangan. Hingga saat ini masih sangat minim penelitian berkaitan dengan topik ini yang diindikasikan karena sulitnya menarik dari sudut pandang mana diskresi keuangan ini akan dibahas. Maka dalam tulisan ini, Penulis akan menggunakan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh berbagai negara dan melakukan perbandingan praktik diskresi keuangan dengan negara lain. Metode penelitian seperti ini merupakan metode yang efektif untuk dilakukan dalam ranah hukum administrasi negara karena menurut Hale

¹² Tempo.co. (2015). Diskresi Keuangan Tak Dipidana, Ini Komentar Jimly. Available online from: <https://nasional.tempo.co/read/694842/diskresi-keuangan-tak-dipidana-ini-komentar-jimly> . [Accessed March 15, 2020].

& Scott pelaksanaan kebijakan publik yang sama dalam suatu negara dengan negara lain akan memberikan efek yang sama terhadap kedua negara tersebut.

PEMBAHASAN

Diskresi dalam Pandangan Normatif

Kewenangan atau wewenang (*authority* atau *bevoegdheid*) merupakan konsep inti dari hukum administrasi negara.¹³ Menurut Black's Law Dictionary yang dimaksud dengan *authority* adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik.¹⁴

Di Indonesia, wewenang yang diberikan kepada Pemerintah berlandaskan pada peraturan perundang-undangan. Hal ini merupakan implikasi Indonesia sebagai negara hukum yang mengedepankan asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*). Setidaknya terdapat tiga cara memperoleh kewenangan, yaitu *pertama*, kewenangan atribusi merupakan kewenangan yang diberikan langsung oleh peraturan perundang-undangan kepada pejabat atau suatu badan; *kedua*, kewenangan delegatif merupakan pelimpahan kewenangan suatu organ Pemerintah kepada organ lain dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan; dan *ketiga* adalah mandat merupakan pelimpahan kewenangan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada badan atau pejabat yang lebih rendah.¹⁵ Ketiga cara mendapatkan kewenangan tersebut tidak terlepas dari penerapan hukum serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Inilah yang disebut dengan *dat het bestuur aan wet is onderporpnen*, yakni pemerintah tunduk kepada undang-undang. Konsep ini merupakan bentuk positif dari adanya teori kontrak sosial (John Locke), yang mana masyarakat menyerahkan sebagian hak kekuasaan hukum yang dimilikinya kepada Pemerintah, sehingga segala tindakan yang dilakukan Pemerintah harus berdasarkan kepada hukum positif sebagai manifestasi kontrak antara Pemerintah dengan masyarakat agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.

¹³ Winarno, Nur Basuki. (2008). *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama. hlm. 65.

¹⁴ Black's Law Dictionary ".... In Governmental Law. Legal power; a right to command or to act; to the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in the scope of their public duties....".

¹⁵ Winarno, Nur Basuki. *Op.Cit.* hlm. 74.

Meskipun begitu, saat ini peran Pemerintah tidak hanya sekedar untuk tunduk dan menjalankan peraturan perundang-undangan saja, namun Pemerintah juga diberi tugas untuk membangun kesejahteraan dalam suatu negara. Konsep ini tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 bahwa tujuan dari Negara Indonesia adalah untuk mencapai kesejahteraan atau menjadikan Indonesia sebagai *welfare state* (negara kesejahteraan).¹⁶ Konsep negara kesejahteraan ini merupakan penjabaran dari negara hukum modern yang artinya Pemerintah dapat bertindak lebih luas melampaui batas-batas yang diatur dalam konsep negara hukum klasik dan negara tidak hanya berperan sebagai penjaga malam (*nachtwachterstaat*), melainkan negara melalui Pemerintah juga dapat melakukan tindakan-tindakan penting lainnya untuk mencapai kesejahteraan sebagai tujuan negara tersebut.

Konsep negara hukum modern ini merupakan perkembangan dari konsep negara hukum klasik. Lembaga eksekutif dalam negara hukum modern tidak hanya berperan melaksanakan suatu peraturan namun dapat pula memiliki peran legislatif untuk membentuk hukum antara lain: *pertama*, mengajukan rancangan undang-undang dan membuat peraturan perundang-undangan yang sederajat dengan undang-undang (peraturan Pemerintah) tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan lembaga legislatif; *kedua*, membuat peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang; dan *ketiga* melakukan *freies ermessen* atau menafsirkan sendiri aturan-aturan yang tidak jelas atau bersifat umum.

Freies ermessen berasal dari kata *frei* atau dapat juga *free* yang berarti bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. Sementara *ermessen* artinya mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. Sehingga *freies ermessen* artinya orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimpangkan sesuatu.¹⁷ Dalam hukum administrasi negara, istilah *freies ermessen* lebih dikenal dengan *diskresionare* atau diskresi yang diartikan sebagai suatu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi Pemerintah untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang dengan mengutamakan keefektifan untuk mencapai tujuan demi kepentingan umum.¹⁸

¹⁶ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan "...Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia dan segenap Bangsa Indoneia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk **memajukan kesejahteraan umum**, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia..."

¹⁷ Lukman, Marcus. (1996). *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*. Bandung: Universitas Padjadjaran. hlm. 205.

¹⁸ Saputra, Nana. (1988). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali. hlm. 15.

Meskipun dengan diberinya kewenangan melakukan diskresi kepada Pemerintah sebagai bentuk konsekuensi logis dari konsep negara hukum modern dalam mencapai *welfare state*, menurut Sjachran Basah terdapat hal-hal yang harus diperhatikan atau dijadikan pedoman dalam melakukan diskresi, yaitu a) ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas pelayanan publik; b) merupakan tindakan aktif dari administrasi negara; c) yang mana tindakan itu tidak terdapat dalam hukum yang ada; d) tindakan tersebut diambil atas inisiatif sendiri; e) tindakan tersebut dimaksudkan untuk menyelesaikan permasalahan penting yang muncul secara tiba-tiba; f) tindakan tersebut dapat dipertanggung jawabkan secara hukum dan secara moral kepada Ketuhanan Yang Maha Esa.¹⁹

Diskresi dipandang sebagai bentuk alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Sehingga di dalam konsep negara hukum modern untuk mencapai *welfare state*, asas legalitas saja dipandang tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat yang berkembang pesat seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin kompleks.²⁰ Hal yang sama juga dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo yang menyatakan bahwa seorang pejabat publik tidak melaksanakan peraturan tertulis secara “hitam dan putih” saja, melainkan selalu mempertanyakan, apakah yang dilakukannya sudah baik untuk masyarakat. Pejabat publik memiliki peran tidak hanya sebagai penegak hukum yang berkerja bagai mesin otomatis peraturan perundang-undangan dan prosedur, melainkan selalu diikuti dengan keinginan untuk memberikan keadilan kepada masyarakat (*bringing justice to the people*) sehingga keadilan menjadi sesuatu yang murni dan memiliki hati nurani oleh orang-orang yang memiliki kewenangan untuk membantu masyarakat mencapai keadilan tersebut.²¹

Marcus Lukman menyatakan bahwa diskresi harus difungsikan tepat guna dan berdaya guna, artinya, *pertama*, tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana peraturan yang melengkapi, menyempurnakan, dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan; *kedua*, tepat guna dan berdaya guna sebagai

¹⁹ Basah, Sjachran. (1992). *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*. Bandung: Alumni. hlm. 23.

²⁰ Marzuki, Laica. (1996). *Peraturan Kebijaksanaan (Bleidsregel) Hakikat Serta Fungsinya Suatu Sarana Hukum Pemerintahan. Makalah Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara*. Ujung Pandang: Universitas Hasanuddin. hlm. 7.

²¹ Rahardjo, Satjipto. (2008). *Membedah Hukum Progresif, Cetakan Ketiga*. Jakarta: Kompas Media Nusantara. hlm. 38.

sarana pengaturan bagi keadaan vakum peraturan perundang-undangan; *ketiga*, tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan-kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar dan adil dalam peraturan perundang-undangan; *keempat* tepat guna dan berdaya guna sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman; *kelima*, tepat guna dan berdaya guna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang Pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembangunan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.²²

Pemahaman mengenai diskresi ini sejalan dengan panca fungsi hukum yang dikemukakan oleh Sajchran Basah, yaitu fungsi direktif (pengarah), fungsi integratif, fungsi stabilitatif, fungsi perpektif, dan fungsi korektif. Fungsi direktif tidak dilepaskan dari disertasi Sjachran Basah yang berisi:

“Pembangunan yang dilakukan di negara kita dan diidentifikasi oleh konsep Pak Mochtar sebagai upaya merubah masyarakat dari tradisional menjadi modern, maka peran hukum mau tidak mau harus menjadi pengarah. Adapun arti dari pada sarana pembangunannya, tidak bisa dilepaskan dengan pembentukan masyarakat modern, maka pendekatan kekuasaan dengan sistem sangat berperan dalam mewujudkan fungsi ini, kekuasaan itu selalu berkonotasi dengan sanksi.

Akan tetapi pendekatan sanksi dapat dikurangi maknanya dengan pembentukan sistem. Sistem di sini sangat rapuh apabila dilakukan dengan upaya penelitian yang cermat pada bangunan struktur yang mengikat masyarakat itu sendiri. Prof Mochtar dalam memberikan definisi tentang hukum memberikan dua hal yang relevan tentang hal ini, yaitu proses dan kelembagaan.”

Fungsi integratif menempatkan hukum sebagai pembina kesatuan bangsa, yaitu mengupayakan persamaan pada kondisi perbedaan-perbedaan yang sangat ekstrim. Fungsi stabilitatif diuraikan dalam beberapa ukuran yaitu sebagai pemelihara dalam menjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Pada konteks fungsi stabilitatif terpikirkan untuk menciptakan metodis

²² Lukman, Marcus. *Op.Cit.* hlm. 467-468.

suatu undang-undang sebagai payung (*umbrella act*), yang pada praktiknya dua hal pokok, yaitu masa penetapan dan sifat dari pada pengaturan.

Fungsi perpektif berkaitan dengan ciri khas dalam pengaturan penyelenggaraan negara, yaitu adanya undang-undang dasar dan undang-undang yang dibutuhkan sebagai pengaturan lebih lanjut bersifat operasional. Oleh karenanya, asas sebagai penyempurna tindakan para pejabat atau administrasi negara dan sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat terkandung dalam pemahaman perfektif.

Fungsi korektif bermanfaat untuk mencegah terjadinya perselisihan antara Pemerintah dan masyarakat, atau apabila terjadi pertentangan antara Pemerintah dan masyarakat. Pada fungsi ini, disampaikan bahwa perselisihan tersebut dapat diselesaikan dengan suatu mekanisme tanpa harus diselesaikan pada tingkat pengadilan. Korektif juga berarti bahwa Pemerintah dimungkinkan untuk menyelenggarakan kekuasaan yang disebut dengan kebijakan atau kebijaksanaan yang tersusun dalam asas-asas umum Pemerintahan yang baik (AAUPB). Fungsi korektif menunjukkan juga adanya tuntutan dinamisasi pada para administrasi negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, melaksanakan undang-undang demi kepentingan terselenggaranya kaidah-kaidah norma-norma sesuai dengan tujuan kepentingannya.

Selain itu kelima fungsi di atas, diskresi sebagai suatu bentuk kewenangan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan), yang diuraikan dalam Pasal 1 Angka 9, yaitu diskresi adalah keputusan dan/atau dilakukan oleh pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan Pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnansi Pemerintahan. Bahkan berdasarkan Pasal 6 ayat (2) huruf e *jo.* ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, diskresi merupakan hak yang dimiliki oleh pejabat Pemerintahan dengan mengedepankan kepentingan dan kesejahteraan umum. Diskresi yang diberikan oleh hukum tersebut haruslah mengedepankan prinsip tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban.

Di negara lain seperti Amerika Serikat, dengan sistem hukum Anglo Saxon, diskresi merupakan suatu proses biasa yang dapat dilakukan tanpa adanya nilai

ketabuan. Negara-negara federal diberikan kewenangan untuk melakukan diskresi terhadap hukum yang dibentuk oleh *rulemaking* demi mendapatkan kebijakan publik yang sesuai dengan negara bagiannya.²³ Hal ini dikarenakan adanya pemikiran bahwa penerapan hukum tidak selalu seperti apa yang diharapkan oleh hukum. Maka pengalaman dari Pemerintah Federal dalam melakukan tindakan administratif untuk membentuk atau tidak membentuk kebijakan merupakan pengertian diskresi yang dianut. Sehingga dalam pelaksanaan diskresi harus memperhatikan nilai guna sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang berbeda-beda.

Batasan-Batasan Diskresi Keuangan yang Harus Diterapkan agar Tercapai Tujuan dari Kebijakan Publik yang Dirumuskan

Berdasarkan Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menerangkan bahwa diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang dan setiap penggunaan diskresi bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan Pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, mengatasi stagnansi Pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Syarat-syarat dilakukannya diskresi tersebut berdasarkan Pasal 24 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, yaitu: (a) sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud di atas; (b) tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (c) sesuai dengan AAUPB; (d) berdasarkan alasan yang objektif; (e) tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan (f) dilakukan dengan itikad baik.

Setiap diskresi yang dilakukan oleh Pemerintah tidak boleh menyebabkan kerugian terhadap keuangan negara. Oleh karenanya, setiap diskresi yang membebankan keuangan negara harus mendapatkan persetujuan secara tertulis dari atasan pejabat yang melakukan diskresi. Hal ini juga berlaku terhadap diskresi yang dilakukan untuk mengubah alokasi anggaran berdasarkan Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dinyatakan bahwa sistem

²³ *Administrative Discretion in Public Policy*: "Agencies have the freedom to choose the part of the law about which they want to receive external inputs and make the last decision as to what the rule should be. As for adjudication, it is a quasi-judicial process that replace the formal application of the law, and it allows administrators to use due process to expose the law's violations by an agency and make decisions as a result".

penalokasian anggaran sebagai dampak dari persetujuan diskresi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Alokasi anggaran yang dimaksud dapat berhubungan dengan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut Undang-Undang Perbendaharaan Negara) yang mana terdapat perbedaan dasar bagi penerimaan dan pengeluaran negara dan daerah. Pengaturan mengenai penerimaan dan pengeluaran negara diatur dalam Undang-Undang tentang APBN, sedangkan untuk penerimaan dan pengeluaran daerah diatur oleh Peraturan Daerah tentang APBD. Peraturan-peraturan tersebut mengatur dan merinci secara tegas mengenai pengelolaan keuangan, baik negara maupun daerah. Sehingga ketentuan mengenai pengelolaan keuangan di luar peraturan APBN dan APBD yang tidak diatur dengan peraturan perundang-undangan lain dapat disebut sebagai diskresi keuangan.

Seperti contoh, ketentuan mengenai kewenangan Pemerintah untuk melakukan diskresi dalam bidang keuangan terdapat dalam beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2019 (selanjutnya disebut Undang-Undang APBN Tahun Anggaran 2019). Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang APBD Tahun Anggaran 2019 menyatakan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) ditetapkan berdasarkan usulan Pemerintah Daerah dengan memperhatikan prioritas nasional, kemampuan keuangan negara, dan tata kelola keuangan negara yang baik.

Pengalokasian DAK tersebut memiliki tujuan membantu daerah tertentu, mendanai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat, dan percepatan pembangunan daerah serta pencapaian sasaran prioritas nasional sebagaimana yang terdapat dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang APBN Tahun Anggaran 2019. Pengalokasian DAK fisik ini dapat disebut sebagai diskresi Pemerintah secara kuantitas maupun bidang yang dituju karena dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang APBD Tahun Anggaran 2019 dan penjelasannya tidak secara rinci dan tegas mengatur mengenai DAK fisik. Tersedianya DAK ini dalam Undang-Undang APBN Tahun Anggaran 2019 menjadi contoh bahwa diskresi untuk mengelola keuangan secara implisit dapat dilakukan oleh Pemerintah dengan tujuan sebagaimana yang dimuat dalam undang-undang tersebut.

Contoh lain mengenai diskresi keuangan tercantum pula dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang APBN Tahun Anggaran 2019 yang menyatakan bahwa jika anggaran

defisit, maka Pemerintah mendapatkan pilihan untuk menggunakan saldo anggaran awal (SAL), penarikan pinjaman tunai, dan/atau penerbitan surat berharga negara (SBN). Negara mendapatkan pilihan untuk melaksanakan upaya tersebut secara keseluruhan maupun sebagian tertentu saja.

Diperbolehkannya Pejabat Publik untuk melakukan diskresi harus tunduk pada persyaratan sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 24 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Persyaratan dalam pasal tersebut juga dimaknai dengan larangan penyalahgunaan wewenang yang tercantum dalam Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan berupa: (a) larangan melampaui wewenang; (b) larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau (c) larangan bertindak sewenang-wenang.

Selain terdapat dalam undang-undang, dalam peraturan lain terdapat Pasal 87 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa (selanjutnya disebut Peraturan Presiden Pengadaan Barang dan Jasa) yang juga secara implisit memperbolehkan dilakukannya diskresi keuangan.²⁴ Pasal ini memaparkan bahwa Pemerintah dalam melakukan kontrak Penyedia Barang/Jasa dapat melakukan perubahan-perubahan terhadap kontrak tersebut yang dirasa perlu sesuai dengan kebutuhan dan praktik di lapangan. Misal, dalam kontak dengan Penyedia Barang/Jasa, Pemerintah dapat menambah mengurangi pekerjaan, mengubah jadwal pelaksanaan, atau bahkan Pemerintah dapat mengubah spesifikasi teknis pekerjaan sepanjang kontak tersebut dalam bentuk harga satuan. Oleh karena perubahan suatu kontak yang berkaitan dengan Penyedia Barang/Jasa ini berkaitan erat terhadap penggunaan anggaran, maka perlu diperhatikan beberapa ketentuan dalam melakukan perubahan kontrak tersebut, seperti perubahan yang dilakukan tidak melebihi 10% (satu per seratus) dari harga awal kontrak serta tersedianya anggaran yang akan digunakan dalam perubahan tersebut.²⁵

Diskresi semacam ini diperlukan terkhususnya bagi menteri/kepala lembaga dan kepala daerah untuk menyelesaikan hambatan-hambatan di bidang pembangunan. Bahkan melalui Pasal 28 ayat (1) hingga ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun

²⁴ Pasal 87 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

²⁵ Pasal 87 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, hambatan yang berkaitan dengan Proyek Strategis Nasional harus diselesaikan demi kemanfaatan umum serta pelayanan publik. Diskresi yang diambil harus mempertimbangkan dampak sosial yang mungkin ditimbulkan.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, diskresi dalam bidang keuangan dapat dilakukan meskipun peraturan perundang-undangan tidak secara eksplisit memberikan kewenangan dan/atau mengisyaratkan untuk dilakukannya diskresi keuangan terhadap praktik administrasi negara. Namun, melihat kondisi yuridis dan empirisnya, diskresi keuangan memang diperlukan karena adanya pemisahan proses perencanaan dan penganggaran di Indonesia. Jika perencanaan dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disebut Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional), maka penganggarnya dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut Undang-Undang Keuangan Negara). Konsep pemisahan ini kemudian menimbulkan perselisihan antara ketidaksesuaian anggaran yang direncanakan dengan pelaksanaan program di dalam praktik seperti ketidakjelasan informasi besaran anggaran; kegiatan Musyawarah Perencanaan Pembangunan masih bersifat menyusun daftar belanja kegiatan; banyak pihak yang seringkali membuat banyak usulan hanya agar probabilitas diterimanya usulan semakin tinggi berdasarkan anggaran; serta rincian Rencana Pembangunan Jangka Pendek, Jangka Menengah dan Jangka Panjang, dan Rencana Kerja Pembangunan cenderung tidak sinkron antara satu dengan yang lain. Bahkan seringkali keadaan terpisahnya perencanaan dengan penganggaran ini berdampak pada dana yang tersedia tidak tepat waktu sehingga menyebabkan keterlambatan atau tidak efektifnya pembangunan dan memperbesar peluang adanya korupsi dari sisa dana yang tersedia kemudian setelah pembangunan selesai.

Permasalahan-permasalahan yang timbul tersebut mendorong pejabat administrasi negara sering kali melakukan diskresi keuangan yang ketentuannya sangat minim dirinci dalam peraturan perundang-undangan. Proses diskresi dan rumusan pengelolaan keuangan yang saat ini muncul dilakukan dengan sangat tertutup dan tersembunyi dalam kelompok yang kecil sehingga sulit untuk dilakukannya transparansi pengelolaan keuangan. Bahkan di dalam Pasal 29 Undang-Undang Administrasi Pemerintah, pejabat administrasi negara yang melakukan diskresi yang

menimbulkan dampak bagi keuangan negara dikecualikan dari ketentuan memberitahukan kepada masyarakat. Sehingga keadaan diskresi keuangan yang seperti ini dapat menimbulkan dua permasalahan dalam bidang administrasi negara, yaitu: *pertama*, pejabat administrasi negara berpendapat bahwa diskresi keuangan ilegal untuk dilakukan; atau *kedua*, karena diskresi keuangan dilakukan dengan tidak memberitahukan kepada masyarakat maka pertanggungjawaban terhadap diskresi keuangan ini menjadi tertutup sehingga masyarakat tidak dapat ikut mengontrol dan turut serta dalam kebijakan pejabat administrasi negara tersebut.

Melihat permasalahan ini, Indonesia memerlukan suatu pengelolaan keuangan yang dapat meminimalisir dampak yang ditimbulkan dari ketidaksesuaian perencanaan dengan realisasi di lapangan tersebut agar mendorong percepatan meresapnya anggaran secara efektif dan efisien. Melihat dari aturannya, diskresi keuangan dalam pengadaan barang dan/atau jasa hanya dapat dilakukan dengan nominal tidak lebih dari 10% jumlah keseluruhan nilai kontrak berdasarkan Pasal 87 ayat (2) Peraturan Presiden Pengadaan Barang dan Jasa. Ketentuan ini secara kasat mata tentu dapat dikategorikan sebagai tindakan preventif agar tidak adanya tindak korupsi, atau bahkan peraturan ini merupakan sikap sakaristik terhadap Pemerintah dalam melakukan tugasnya. Bagaimanapun nyatanya ketentuan semacam ini tidak dapat menjadi penyelesaian permasalahan sebagaimana yang terdapat dalam Proyek Strategis Nasional Program Ketahanan Pangan Nasional, untuk kebutuhan air baku, pengendalian banjir, pembangkit listrik serta pariwisata yang direncanakan selesai pada tahun 2021 yang terhambat karena diperlukannya revisi kontrak secara teknis yang menyebabkan anggaran bergeser lebih besar dari 10% total nilai kontrak. Pemerintah merasa takut untuk melakukan tindakan lebih lanjut karena bersinggungan erat dengan urusan anggaran yang sejauh ini bersifat sangat sensitif sementara program tersebut akhirnya tertunda dan tidak mencapai tujuannya sebagaimana yang direncanakan.

Berkaca dari konsep diskresi keuangan di Amerika Serikat, Pemerintah negara federal dapat melakukan penyesuaian anggaran dalam program negara sepanjang penyesuaian anggaran tersebut tidak lebih dari 0,1% total pendapatan negara tersebut secara keseluruhan.²⁶ Bahkan Amerika Serikat telah melaksanakan sistem *money follow*

²⁶ M. O'Regan, Katherine dan John M. Quigley. Federal Policy and the Rise of Nonprofit Housing Providers. *Journal of Housing Research*, 11(2) 2000, 301-302. Lihat juga L. Edson, Charles. Affordable Housing an Intimate History. *Journal of Affordable and Community Development*, 20(2) 2011, 193-213.

program sejak tahun 1970an dan tahun 1980an awal. Pendekatan ini mengedepankan pembiayaan berdasarkan kemanfaatan tertinggi, dimana Pemerintah Federal Amerika Serikat dalam program perumahan yang terjangkau menggeser teknis pendanaannya dari pendanaan terhadap uang muka pembangunan unit yang disubsidi publik berubah menjadi pendanaan tahunan subsidi sewa bagi rumah tangga berpenghasilan rendah²⁷. Perubahan teknis ini didasari atas program mana yang lebih cepat dilakukan demi mencapai tujuan awal yang ditetapkan.

Meskipun dengan sistem hukum berbeda, Indonesia menerapkan konsep *money follow program* sejak tahun 2017 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional (selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017) menggantikan sistem *money follow function* yang diberlakukan sebelumnya. Melalui sistem *money follow program* konsep yang dikedepankan adalah tindakan holistik, integratif, tematik dan parsial dalam pelaksanaan program Presiden. Tujuannya adalah demi mewujudkan hasil pelaksanaan pembangunan yang langsung cepat dan dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat luas secara langsung. Adanya Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 ini juga memberikan pembaharuan yang menjembatani proses perencanaan dan penganggaran yang semula terpisah menjadi dapat dilakukan bersamaan, tujuan yaitu untuk optimalisasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dan sesuai ketentuan Pasal 14 ayat (6) Undang-Undang Keuangan Negara dan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perlu dilakukan sinkronisasi terhadap proses perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional yang berkualitas, efektif, dan efisien. Apabila proses perencanaan dan penganggaran sebelumnya dilakukan secara terpisah dan bertitik berat pada pembiayaan program yang dicanangkan untuk melaksanakan fungsi masing-masing kementerian dan/atau lembaga negara, pada konsep *money follow program* sebagaimana terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 lebih mengedepankan kemampuan kementerian dan/atau lembaga negara dalam mengelola keuangannya demi mencapai tujuan kesejahteraan rakyat, bukan berfokus terhadap banyaknya program yang dijalankan. Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan Pembangunan

²⁷ U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health Office of Legislative Policy and Analysis. Doubling the NIH Budget in the 107th Congress. Available online from: <https://olpa.od.nih.gov/legislation/107/pendinglegislation/doubledec.asp>. [Accessed May 16, 2019].

Nasional akan menerapkan anggaran kementerian dan/atau lembaga berdasarkan kinerja tahun sebelumnya dalam mengejar tujuan yang hendak dicapai. Sehingga semakin banyaknya tujuan Pemerintah yang tercapai, maka pagu yang diterapkan terhadap suatu kementerian dan/atau lembaga tersebut semakin tinggi pada tahun berikutnya. Artinya, melalui konsep *money follow program* ini menuntut kementerian dan/atau lembaga untuk melakukan sinkronasi perencanaan dan penganggaran antara Pemerintah pusat, Pemerintah daerah, dan/atau swasta demi menjamin tetap tersedianya anggaran bagi kementerian dan/atau lembaga tersebut pada tahun berikutnya.

Berdasarkan Pasal 31 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017, kementerian dan/atau lembaga negara dapat melakukan perubahan terhadap Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) yang merupakan acuan terhadap penggunaan anggaran dalam melaksanakan kegiatan Pemerintahan. Perubahan tersebut dapat meliputi berbagai aspek termasuk dan tidak terbatas pada program, kegiatan, proyek prioritas, output, dan lokasi dengan berdasarkan persetujuan dari Menteri Keuangan dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional. Apabila perubahan tersebut mengakibatkan perubahan pagu yang telah ditetapkan, maka harus berdasarkan persetujuan Presiden.

Pengaturan mengenai konsep *money follow program* sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 belum secara rinci menjelaskan mengenai konsep pertanggung jawaban Pemerintah dalam menggunakan anggaran. Sehingga pertanggung jawaban keuangan atas perbuatan yang dilakukan masih mengacu kepada Undang-Undang Keuangan Negara. Berdasarkan Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Keuangan Negara menyatakan bahwa Presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir. Selain itu dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Keuangan Negara menjelaskan bahwa Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Sehingga berdasarkan kedua ketentuan tersebut, pertanggungjawaban terhadap diskresi yang mungkin dilakukan dalam bidang keuangan dilakukan sesuai dengan laporan pertanggungjawaban terhadap APBN atau APBD yang diberikan kepada DPR.

Pertanggungjawaban diskresi keuangan ini sangat diperlukan demi menghindari kerancuan penggunaan uang negara. Layaknya merumuskan suatu pertanggungjawaban kebijakan, maka harus terdapat pertanggungjawaban baik secara yuridis, sosiologis, dan filosofis yang melatarbelakangi dilakukannya diskresi. Artinya, suatu laporan pertanggungjawaban diskresi haruslah dilakukan dengan suatu penjelasan terperinci, terlebih diskresi ini tidak pernah masuk dalam perencanaan dan penganggaran negara sebelumnya. Yang dimaksud dengan pertimbangan yuridis artinya adanya dasar kewenangan dan dasar hukum yang kemudian berkembang ke arah pertimbangan sosiologis mengenai manfaat yang akan diterima oleh masyarakat, dan kemudian kebijakan tersebut haruslah ada pertimbangan filosofis untuk memilih kebijakan yang dibuat dengan tujuan yang hendak dicapai.

Sehingga berdasarkan hal tersebut di atas, diskresi keuangan dapat dilakukan dengan teknis pelaksanaan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, namun dikarenakan peraturan tersebut belum mengatur secara rinci terkait diskresi dalam pengelolaan keuangan berbasis konsep *money follow program* maka diperlukan adanya pengaturan tambahan terkait hal ini, atau pengaturan lebih lanjut mengenai diskresi keuangan itu sendiri.

Hal-hal yang perlu diatur dalam pengaturan lanjutan terkait diskresi keuangan ini adalah berkaitan dengan subjek, objek, ruang lingkup, kewenangan, batasan-batasan, serta teknis pertanggungjawaban diskresi keuangan yang semula terpisah-pisah menjadi terintegrasi dengan asas dan kaidah tersendiri. Termasuk ke dalamnya penyederhanaan proses administrasi dilakukannya diskresi. Hal ini mengingat perencanaan dan penganggaran diskresi keuangan ini bersifat represif daripada preventif terhadap suatu permasalahan nyata dalam administrasi negara, sehingga proses administrasi dilakukannya diskresi haruslah merupakan suatu proses yang tidak memakan waktu lama namun terukur dan terarah dengan pasti.

Hal-hal yang perlu diatur tersebut antara lain, *pertama*, yang berwenang untuk melakukan diskresi keuangan hanya pejabat administrasi negara yang merangkap pejabat struktural dan juga pejabat politik. Sehingga diskresi keuangan tidak dapat dilakukan oleh sembarang orang mengingat bahwa ketentuan mengenai diskresi

keuangan ini berimplikasi pada kepentingan publik, maka yang dapat melakukan diskresi keuangan ini hanyalah jabatan yang memiliki pertanggungjawaban langsung kepada publik. Pejabat yang diberikan kewenangan untuk melakukan diskresi keuangan antara lain: a) Menteri dalam lingkup tugas pokok dan fungsinya; b) Kepala Lembaga berdasarkan tugas pokok dan fungsinya; dan c) Kepala Pemerintahan baik di daerah maupun pusat. Sehingga diskresi keuangan yang dilakukan oleh pejabat selain dari ketiga ketentuan tersebut, harus meminta persetujuan dari atasannya sesuai kewenangan yang telah diberikan atas dasar delegasi kewenangan.

Kedua, diskresi tersebut hanya boleh dilakukan terhadap bidang-bidang yang bukan merupakan program rutin tahunan dan/atau bukan merupakan sektor-sektor kekhasan daerah. Hal ini didasari atas pertimbangan bahwa program-program rutin ataupun program-program dalam sektor kekhasan daerah tersebut sudah merupakan program ajeg yang penganggarannya telah direncanakan secara matang karena merupakan kegiatan rutin yang sangat minim adanya kekeliruan penganggaran yang tidak perlu diberikan kemungkinan dilakukannya diskresi keuangan dalam sektor tersebut.

Ketiga, dengan mengedepankan konsep *money follow program* yang telah diterapkan terhadap Indonesia, maka kewenangan diskresi yang diberikan terhadap ketiga pejabat sebagaimana yang tercantum dalam poin *pertama* tidak perlu meminta persetujuan dari atasan. Sehingga pertanggungjawaban terhadap diskresi keuangan akan dilakukan sebagaimana pertanggungjawaban terhadap APBN dan APBD secara wajar. Hal ini dikarenakan diskresi merupakan bentuk yang tidak bisa dinilai bertentangan atau tidaknya dengan peraturan perundang-undangan hingga pertanggungjawaban diskresi tersebut dilakukan secara penuh dan utuh terhadap masyarakat melalui DPR atau DPRD. Ketentuan ini dilakukan dengan syarat bahwa diskresi keuangan tidak mempengaruhi pagu anggaran kementerian dan/lembaga dan/atau daerah yang telah dianggarkan sebelumnya.

Keempat, diskresi yang dilakukan tidak boleh melebihi 0,1% dari total keseluruhan anggaran kementerian/lembaga/daerah yang telah ditetapkan. Apabila diskresi yang hendak dilakukan melebihi 0,1% dari total keseluruhan anggaran kementerian/lembaga/daerah yang telah ditetapkan, maka harus berdasarkan persetujuan dari atasan pejabat. Hal-hal yang perlu diatur lebih lanjut tersebut dapat termuat dalam ketentuan Undang-Undang APBN demi terintegrasinya pengaturan

mengenai pengelolaan keuangan negara sehingga menghindari adanya benturan norma hukum lainnya. Selain itu dimuatnya ketentuan ini dalam Undang-Undang APBN nantinya akan merunut terhadap peraturan perundang-undangan di bawahnya sebagai implementasi asas *lex superior derogat legi inferior* yang akan meminimalisir pembengkakan jumlah peraturan perundang-undangan, yang akan sejalan dengan rencana penyederhanaan peraturan perundangan-undangan dengan *omnibus law*.

PENUTUP

Kesimpulan

Indonesia sebagai negara hukum berimplikasi bahwa segala tindakan Pemerintah harus berdasarkan pada hukum positif yang berlaku di Indonesia, namun praktiknya sering terjadi hambatan yang menyebabkan terhambatnya pembangunan nasional. Hal inilah yang mendorong pemerintah melakukan diskresi untuk mengatasi permasalahan nyata yang terjadi dalam praktik. Diskresi di bidang keuangan saat ini menjadi sangat diperlukan berkaitan terpisahnya perancangan dan penganggaran pembangunan nasional. Perubahan sistem pengelolaan keuangan negara menjadi sistem *money follow program* melalui Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 masih belum secara rinci mengatur mengenai penerapan diskresi keuangan seperti apa yang diperbolehkan dan/atau tidak diperbolehkan dalam batasan-batasan hukumnya. Meskipun dalam Pasal 31 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 menjelaskan bahwa kementerian dan/atau lembaga negara dapat melakukan perubahan terhadap DIPA meliputi berbagai aspek seperti perubahan pada program, kegiatan, proyek prioritas, output, dan lokasi, namun hal tersebut harus melalui persetujuan dari Menteri Keuangan dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional sebelumnya. Hal ini tentu tidak efektif mengingat bahwa diskresi bersifat represif terhadap permasalahan yang telah terjadi dan perlu secara mendesak diperbaiki.

Atas permasalahan tersebut, pengaturan mengenai diskresi keuangan harus diperjelas dengan mengatur lebih rinci mengenai perihal berikut: *pertama*, yang berwenang untuk melakukan diskresi keuangan hanya pejabat administrasi negara yang merangkap pejabat struktural dan juga pejabat politik. *Kedua*, diskresi tersebut hanya boleh dilakukan terhadap bidang-bidang yang bukan merupakan program rutin tahunan dan/atau bukan merupakan sektor-sektor kekhasan daerah. *Ketiga*, kewenangan diskresi yang diberikan terhadap ketiga pejabat sebagaimana yang

tercantum dalam poin *pertama* tidak perlu meminta persetujuan dari atasan, namun pertanggungjawabannya dilakukan terhadap APBN dan APBD secara wajar. *Keempat*, diskresi yang dilakukan tidak boleh melebihi 0,1% dari total keseluruhan anggaran kementerian/lembaga/daerah yang telah ditetapkan. Apabila diskresi yang hendak dilakukan melebihi 0,1% dari total keseluruhan anggaran kementerian/lembaga/daerah yang telah ditetapkan, maka harus berdasarkan persetujuan dari atasan pejabat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Basah, Sjachran. (1992). *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.
- Black's Law Dictionary.
- Lukman, Marcus. (1996). *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*. Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Marzuki, Laica. (1996). *Peraturan Kebijaksanaan (Bleidsregel) Hakikat Serta Fungsinya Suatu Sarana Hukum Pemerintahan. Makalah Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara*. Ujung Pandang: Universitas Hasanuddin.
- Rahardjo, Satjipto. (2008). *Membedah Hukum Progresif*, Cetakan Ketiga. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Saputra, Nana. (1988). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali.
- Soemitro, Rochmat. (1988). *Pajak dan Pembangunan*. Bandung: Eresco.
- Winarno, Nur Basuki. (2008). *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama.

Jurnal

- Ansori, Lutfi. (2015). "Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pemerintah". *Jurnal Yuridis*, 2(1) Juni 2015, 134-150.
- Forrester, Duncan B. (1992). "The Gospel and Society". *The Expository Times*, 103(10), 313.
- Goodisman, Leonard D. (1983). "Budgeting and Field Discretion in Disaster Relief". *Public Budgeting & Finance*, 3(1), 89.

L. Edson, Charles. "Affordable Housing an Intimate History". *Journal of Affordable and Community Development*, 20(2) 2011, 193-213.

M. O'Regan, Katherine dan John M. Quigley. "Federal Policy and the Rise of Nonprofit Housing Providers". *Journal of Housing Research*, 11(2) 2000, 301-302.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2019.

Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa.

Sumber Lain

Dougherty, Michael John and Klase, Ken and Song, Soo Geun. (2003). *The Needs and Financial Problems of Small and Rural Localities: The Case of West Virginia*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=468277>. [Accessed June 18, 2020].

MYS. (2016). *Bahasa Hukum: 'Diskresi' Pejabat Pemerintahan*. Available online from: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57b510afc8b68/bahasa-hukum-diskresi-pejabat-Pemerintahan>. [Accessed January 20, 2020].

Tempo.co. (2015). *Diskresi Keuangan Tak Dipidana, Ini Komentar Jimly*. Available online from: <https://nasional.tempo.co/read/694842/diskresi-keuangan-tak-dipidana-ini-komentar-jimly>. [Accessed March 15, 2020].

U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health Office of Legislative Policy and Analysis. *Doubling the NIH Budget in the 107th Congress*. Available online from: <https://olpa.od.nih.gov/legislation/107/pendinglegislation/doubledec.asp>. [Accessed May 16, 2019].

Uly, Yohana Artha. (2018). Sri Mulyani: Permasalahan Pembangunan Indonesia Bukan Lagi Soal Anggaran. Available online from: <https://economy.okezone.com/read/2018/11/18/20/1979451/sri-mulyani-permasalahan-pembangunan-indonesia-bukan-lagi-soal-anggaran>. [Accessed December 23, 2019].