

# Dinamika Politik Anggaran: Interaksi Eksekutif-Legislatif dalam Kebijakan Anggaran Penanganan COVID-19 di Indonesia dan Singapura

*Political Budgeting Dynamics: Executive-Legislative Interaction for COVID-19 Budget Policy in Indonesia and Singapore*

Moh. Eddy D. Soeparno

Wakil Ketua Komisi VII DPR RI

Email: eddy.soeparno@dpr.go.id

---

<b>Riwayat Artikel</b>	<b>Abstract</b>
Diterima: 4 Januari 2022 Direvisi: 29 Maret 2022 Disetujui: 4 April 2022  doi: 10.22212/jp.v13i1.2824	<p>This article will describe and analyze the political consensus process between executive-legislative regarding Covid-19 budgeting policy in Indonesia and Singapore. This article will mainly discuss the use of national reserve in Singapore and Government Regulation in the lie of Law (Perppu) No.1 of 2020 in Indonesia. This article uses New Institutionalism Approaches, Political Budgeting Theory, and Crisis Budget Theory to answer the research questions. This article finds that the Covid-19 pandemic has changed procedures, power distributions, incremental approaches, and conflict types for the Covid-19 budget policy process. In addition, the analysis of crisis budgeting policies, such as withdrawal of national reserves and issuance of a Perppu, shows that crisis conditions would encourage the emergence of shared interests and cooperation between executive-legislative institutions to protect their constituents from the threat of the Covid-19 pandemic. However, there are different types of cooperation incentives in those two countries. Singapore has the dominance of one political party that encourages executive-legislative cooperation, while Indonesia has a multi-party presidential system that encourages executive-legislative collaboration. This article finds that the political system model will have implications for the pattern of executive-legislative interaction in Covid-19 budget politics.</p> <p><b>Keywords:</b> Political Budgeting; Crisis Budgeting; Executive-Legislative Interaction; Covid-19 Budgeting; New Institutionalism.</p> <p><b>Abstrak</b></p> <p>Artikel ini berusaha memberikan deskripsi dan analisa perbandingan tentang proses interaksi eksekutif-legislatif dalam pembentukan konsensus politik terkait kebijakan anggaran penanganan Covid-19 di Indonesia dan Singapura, terutama pembahasan penggunaan national reserve (cadangan nasional) di Singapura dan penerbitan Perppu No.1 Tahun 2020 di Indonesia. Artikel ini menggunakan pendekatan Institusionalisme Baru, Teori Politik Anggaran, dan Teori Anggaran Krisis. Artikel ini menemukan bahwa Pandemi Covid-19 telah mengubah prosedur, distribusi kekuasaan, pendekatan inkremental, dan jenis konflik dalam proses kebijakan anggaran penanganan Covid-19. Selain itu, analisa politik anggaran dalam kebijakan anggaran krisis (penarikan national reserves dan penerbitan Perppu) memperlihatkan bahwa kondisi krisis akan mendorong kemunculan kesamaan kepentingan dan kerja sama antara lembaga eksekutif-legislatif untuk melindungi konstituennya dari ancaman Pandemi Covid-19. Namun, terdapat dorongan (insentif) yang berbeda dari kerja sama yang terbentuk antara eksekutif-legislatif di kedua negara tersebut. Singapura memiliki dominasi satu partai politik yang mendorong kerja sama eksekutif-legislatif, sedangkan Indonesia memiliki sistem Presidensialisme multi-partai yang mendorong kerja sama eksekutif-legislatif. Artikel ini menemukan bahwa model sistem politik akan berimplikasi pada pola interaksi eksekutif-legislatif dalam politik anggaran Covid-19.</p> <p><b>Kata Kunci:</b> Politik Anggaran; Anggaran Krisis; Interaksi Eksekutif-Legislatif; Anggaran Penanganan Covid-19; Institusionalisme Baru.</p>

---

## Pendahuluan

Pandemi Covid-19 yang melanda dunia telah memberikan dampak pada kondisi kesehatan dan ekonomi global. Dampak ini terlihat dari total jumlah kasus penderita Covid-19 sebesar 234.208.789 kasus dan total jumlah kematian akibat Covid-19 sebesar 4.790.934 per 30 September 2021 di seluruh dunia.<sup>1</sup> Dari sisi ekonomi, produk domestik bruto global turun sebesar 6,7% pada tahun 2020.<sup>2</sup> Selain itu, tingkat pengangguran global naik menjadi 6,47% pada tahun 2020 dari sebelumnya 5,37% pada tahun 2019.<sup>3</sup>

Pemerintahan dari berbagai belahan dunia mengeluarkan ragam kebijakan untuk menanggulangi dampak pandemi Covid-19 terhadap kondisi kesehatan dan ekonomi masyarakat.<sup>4</sup> Dari sisi kesehatan, *World Health Organization* (WHO) menganjurkan negara-negara untuk mengeluarkan kebijakan penerapan protokol kesehatan dan pembatasan sosial demi memperlambat transmisi penyebaran Covid-19. WHO juga menganjurkan adanya program vaksinasi untuk meningkatkan kekebalan tubuh, manajemen *infodemic* untuk mencegah informasi palsu, serta peningkatan bantuan logistik ke seluruh rumah sakit untuk memperkuat sistem kesehatan.<sup>5</sup>

Dari sisi ekonomi, berbagai negara merespons penanganan dampak Covid-19

dengan mengeluarkan kebijakan fiskal, moneter, makroprudensial dan *emergency liquidity*. Hasil rilis penelitian Universitas Yale menyebutkan kebijakan fiskal (45% dari total jenis kebijakan) merupakan kebijakan yang paling umum dikeluarkan pemerintah dari berbagai negara. Disusul kebijakan makroprudensial (35%), kebijakan moneter (11%) dan *emergency liquidity* (9%).<sup>6</sup>

Indonesia juga merasakan dampak pandemi Covid-19 di bidang kesehatan dan ekonomi. Terhitung pada 26 September 2021, Indonesia memiliki total kasus penderita Covid-19 sebanyak 4.208.013 kasus dan kasus meninggal sebanyak 141.467 jiwa.<sup>7</sup> Secara ekonomi, Indonesia memiliki pertumbuhan ekonomi sebesar 5,3% pada tahun 2019, kemudian anjlok menjadi 2,97% pada kuartal I tahun 2020 dan semakin dalam menjadi -5,32% pada kuartal II tahun 2020.<sup>8</sup>

Indonesia merespons berbagai dampak pandemi Covid-19 melalui berbagai kebijakan adaptasi anggaran, seperti *refocusing* anggaran, sejumlah kebijakan stimulus hingga penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).<sup>9</sup> Kebijakan *refocusing* yang tertulis dalam Instruksi Presiden (Inpres) No.4 Tahun 2020 tentang *Refocussing* Kegiatan, Realokasi Anggaran, Serta Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19), berhasil menghemat anggaran senilai Rp190 triliun dan realokasi

1 "COVID Live Update: 234,208,789 Cases and 4,790,934 Deaths from the Coronavirus - Worldometer," Worldometer, diakses 30 September, 2021, <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

2 "GDP loss due to COVID-19 by economy 2020," Statista, diakses 30 September, 2021, <https://www.statista.com/statistics/1240594/gdp-loss-covid-19-economy/>

3 "Global unemployment rate from 2010 to 2020" Statista, diakses pada 1 Oktober, 2021, <https://www.statista.com/statistics/279777/global-unemployment-rate/>

4 Masagung Suksmonohadi & Diah Indira, "Kebijakan Penanganan Pandemi Covid-19," *Perkembangan Ekonomi Keuangan dan Kerja Sama Internasional*, Edisi II (2020): 89.

5 WHO, *COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan* (Geneva: World Health Organization, 2021).

6 Suksmonohadi & Indira, "Kebijakan Penanganan Pandemi Covid-19," 91.

7 "Analisis Data COVID-19 Indonesia (Update Per 26 September 2021)," Satuan Tugas Penanganan COVID-19, diakses pada 26 September, 2021, <https://covid19.go.id/berita/analisis-data-covid-19-indonesia-update-26-september-2021>

8 Nanang Suparman, "Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara," *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, 6 (1) (2021), 34.

9 Kementerian Keuangan Republik Indonesia (Kemenkeu RI). *Merekam Pandemi Covid-19 dan Memahami Kerja Keras Pengawal APBN*. (Jakarta: Kemenkeu RI, 2021), 73.

belanja ke percepatan penanganan Covid-19 sebesar Rp55 triliun.<sup>10</sup> Pemerintah Indonesia juga mengeluarkan kebijakan Paket Stimulus I yang berfokus pada penguatan ekonomi domestik dengan nilai sebesar Rp8.5 triliun, disusul Paket Stimulus II untuk menjaga daya beli masyarakat dan kemudahan ekspor dan impor sebesar Rp22.5 triliun.

Pemerintah Indonesia kemudian mengeluarkan Perppu No.1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, sebagai payung hukum tambahan belanja negara dan pembiayaan APBN 2020 yang bernilai Rp405.1 triliun untuk penyelamatan jiwa dan peningkatan kualitas kesehatan masyarakat, penyediaan jaring pengaman sosial, penyelamatan dunia usaha, dan pemulihan ekonomi nasional.<sup>11</sup> Perppu No.1 Tahun 2020 kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang No.2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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 Menjadi Undang-Undang, yang memberikan kewenangan luar biasa kepada pemerintah, termasuk melebarkan defisit APBN lebih dari 3% sampai tahun 2022. Setelah itu, Pemerintah kemudian menetapkan defisit sebesar 5,07% dalam Perpres No. 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020,

yang mengubah postur APBN 2020. Hal ini kemudian diubah kembali pada Juni 2020 melalui Perpres No. 72 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020, yang mengubah kembali postur APBN 2020 dengan total nilai Rp695,2 triliun dan menaikkan defisit APBN menjadi 6,34 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB).<sup>12</sup>

Selain Indonesia, Singapura juga mengalami dampak pandemi Covid-19 dari sisi kesehatan dan ekonomi. Total kasus penderita Covid-19 di Singapura sebesar 96.521 kasus dan korban meninggal akibat Covid-19 berjumlah 107 orang per 3 Oktober 2021.<sup>13</sup> Pada kuartal II tahun 2020, Singapura mengalami penurunan pertumbuhan ekonomi sebesar 13,3% dan pada kuartal III penurunan pertumbuhan ekonomi mengalami penurunan kembali sebesar 5,8%.<sup>14</sup>

Singapura juga beradaptasi untuk menangani dampak pandemi Covid-19 melalui anggaran-anggaran tambahan. Hal ini terlihat dengan keluarnya anggaran tahun 2020 (*unity budget*) dan empat paket anggaran tambahan (*supplementary budget*) yakni pada 26 Maret 2020 (*resilience budget*), 6 April 2020 (*solidarity budget*), 26 Mei 2020 (*fortitude budget*), dan 17 Agustus 2020 (*ministerial statement*). Berbagai paket anggaran tambahan tersebut menggunakan cadangan nasional (*national reserves*) Singapura. Total komitmen fiskal dari kelima anggaran tersebut dalam menanggapi COVID-19 berjumlah 100,9

10 Kemenkeu RI, *Merekam Pandemi*, 75.

11 Kemenkeu RI, *Merekam Pandemi*, 79.

12 Kemenkeu RI, *Merekam Pandemi*, 83-84 & 116-117.

13 "Singapore COVID: 96,521 Cases and 95 Deaths - Worldometer," Worldometers, diakses 1 Oktober, 2021, <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

14 "Singapore GDP Annual Growth Rate," Tradingeconomics, diakses 1 Oktober, 2021, <https://tradingeconomics.com/singapore/gdpgrowthannual#:~:text=GDP%20Annual%20Growth%20Rate%20in,the%20second%20quarter%20of%202020>

miliar SGD.<sup>15</sup> Anggaran-anggaran tersebut membuat Singapura memiliki defisit anggaran yang tinggi, yaitu sebesar 13,9% dari PDB.<sup>16</sup>

Biaya dan kebijakan penanganan Covid-19 Indonesia dan Singapura tentunya harus melalui proses politik anggaran yaitu proses negosiasi kebijakan dalam penentuan kewenangan, postur, dan alokasi anggaran dengan berbagai aktor-aktor politik yang terlibat. Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh IMF bahwa di masa Pandemi Covid-19 perlu dibangun konsensus dan kesadaran bersama antara eksekutif dan legislatif, bahwa kebijakan anggaran harus mengantisipasi masa-masa krisis fiskal akibat pandemi.<sup>17</sup> Dalam konteks itu, proses penentuan kebijakan anggaran di masa Pandemi Covid-19 baik Singapura maupun Indonesia tidak bisa dilepaskan dari interaksi yang intensif antara aktor politik baik di lembaga Legislatif maupun Eksekutif.

Penulis memilih memperbandingkan proses politik anggaran antara Indonesia dan Singapura atas beberapa alasan perbedaan sistem politik yang dimiliki kedua negara tersebut. *Pertama*, Indonesia merupakan negara yang memiliki sistem pemerintahan otonomi daerah, sedangkan Singapura cenderung memiliki sistem pemerintahan yang jauh lebih terpusat (*city state*). *Kedua*, Indonesia merupakan negara yang memiliki sistem demokrasi dengan sistem multi-partai yang kompetitif, sedangkan Singapura memiliki sistem demokrasi dwi-partai yang cenderung tidak kompetitif (pemerintahan cenderung didominasi oleh salah satu partai politik). *Ketiga*, Indonesia memiliki sistem presidensialisme, sedangkan

Singapura memiliki sistem parlementer. Perbedaan-perbedaan ini memunculkan pertanyaan benang merah, apakah perbedaan sistem politik mempengaruhi proses interaksi politik eksekutif-legislatif dalam anggaran penanganan Covid-19 di Indonesia dan Singapura?

Artikel ini berusaha memberikan deskripsi dan analisa perbandingan antara proses interaksi politik eksekutif-legislatif dalam anggaran penanganan Covid-19 di Indonesia dan Singapura. Oleh karena itu, artikel ini akan mendeskripsikan proses pembentukan konsensus politik antara eksekutif dan legislatif, menjelaskan perbedaan dan persamaannya, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi konsensus politik anggaran kebijakan penanganan Covid-19 di masing-masing negara.

## Kerangka Teori

### *Pendekatan Institusionalisme Baru*

Institusi politik adalah organisasi formal dengan tujuan politik yang memiliki identitas hukum, hak istimewa (kapasitas), dan tugas (batasan) di bawah hukum. Institusi politik terbentuk untuk tujuan tertentu atau berkembang dari sebuah respons terhadap suatu kebutuhan, terlepas dari niat sadar orang-orang yang terlibat. Tujuan dari institusi politik adalah menyediakan kerangka di mana keputusan dibuat, masalah dibentuk, dan diselesaikan. Dampak keberadaan dari institusi politik adalah membentuk norma-norma perilaku, harapan, mempromosikan stabilitas, dan memungkinkan komitmen jangka panjang. Bentuk institusi politik dapat bersifat formal (misalnya, hukum, aturan, dan hierarki) atau informal (misalnya, agama, kebudayaan tertentu).<sup>18</sup>

15 Chang Yee Kwan, "Design, Reporting, and Broader Impact: COVID-19 Budgeting in Singapore," *Policy Design and Practice*, 4:1 (2021), 170.

16 "Singapore Government Budget," *Tradingeconomics*, diakses 1 Oktober, 2021, <https://tradingeconomics.com/singapore/government-budget>

17 Teresa Curristine, et. al. "Budgeting in a Crisis: Guidance for Preparing the 2021 Budget," *Fiscal Affairs IMF* (2020), 3.

18 Rod Hague, et. al. *Comparative Government and Politics: An Introduction* 10<sup>th</sup> ed, (London: Macmillan Press, 2016), 79.

Pendekatan institusionalisme atau tradisional adalah pendekatan politik yang berfokus pada aspek konstitusional dan aspek yuridis institusi politik. Pendekatan ini dapat dipakai untuk lembaga pemerintahan dengan fokus pada pertanyaan-pertanyaan tentang naskah-naskah resmi, hubungan formal dengan eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta struktur organisasi, dan hasil kerjanya.<sup>19</sup>

Pendekatan institusionalisme mengalami perkembangan atas dasar asumsi bahwa pelaksanaan kelembagaan tidak selalu berjalan sesuai dengan harapan aturan formal kelembagaan tersebut. Penambahan asumsi tersebut membuat pendekatan institusionalisme berevolusi menjadi pendekatan institusionalisme baru. Menurut Lane & Svante pendekatan institusionalisme baru mengasumsikan bahwa institusi atau kelembagaan politik (melalui aturan formal dan informal) akan mempengaruhi tindakan aktor-aktor yang terlibat dan akan menentukan siapa aktor yang sah untuk menentukan kebijakan.<sup>20</sup> Institusi politik seperti pemerintah, parlemen, partai politik, dan birokrasi mempunyai kekuatan sendiri yang harus disesuaikan dengan aturan formal dan informal kelembagaan. Hal senada juga dijelaskan Hague et,al. yang menjelaskan bahwa institusionalisme baru tidak hanya melihat pada aturan formal pemerintah tetapi juga pada bagaimana institusi membentuk keputusan politik, pada interaksi institusi dan masyarakat, dan pada pola perilaku informal dalam institusi formal.<sup>21</sup>

Selain faktor institusi atau kelembagaan politik (melalui aturan formal dan informal), aktor-aktor non-institusi (misalnya kelompok masyarakat) dapat ikut mendinamisasi

keputusan politik. Hal ini dikarenakan masyarakat turut serta menyuarakan kepentingannya sebagai kelompok penekan (*pressure group*) dan kelompok kepentingan (*interest group*) yang menjadi masukan (*input*) dalam sebuah sistem politik. Beberapa aktor non-institusi yang terlibat biasanya memiliki hubungan tawar-menawar politik, patronase, konstituensi, dan hubungan bisnis dengan aktor-aktor institusi. Dengan begitu, pendekatan institusionalisme baru sangat memperhatikan aktor-aktor non-institusi dalam keputusan politiknya, termasuk keputusan anggaran.

### **Politik Anggaran**

Terdapat berbagai macam definisi politik anggaran yang dikemukakan para ahli. Hyde mendefinisikan politik anggaran sebagai penetapan berbagai kebijakan tentang proses anggaran meliputi bagaimana pemerintah membiayai kegiatannya, bagaimana uang publik didapatkan, dikelola dan didistribusikan, siapa yang diuntungkan dan dirugikan, peluang-peluang apa saja yang tersedia untuk meningkatkan pelayanan publik, maupun motif untuk melakukan penyimpangan anggaran.<sup>22</sup>

Wildacsy & Caiden menjelaskan bahwa politik anggaran adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan kemampuan aktor negara untuk memberikan jaminan kepada rakyat melalui proses penyusunan anggaran yang melibatkan berbagai aktor. Hal ini menjadikan anggaran sebagai arena kontestasi politik. Wildacsy & Caiden menjelaskan bahwa politik anggaran dapat dimaknai sebagai proses politik, arena perebutan sumber daya publik antar berbagai kepentingan aktor-aktor di dalam lingkaran sistem politik maupun kelompok kepentingan lain yang memiliki pengaruh terhadap keputusan politik anggaran. Dari

19 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), 72.

20 Jan-Erik Lane & Svante Ersson, *Comparative Politics: An Introduction and New Approach*, (Cambridge: Polity Press, 1994)

21 Hague, *Comparative Government and Politics*, 80.

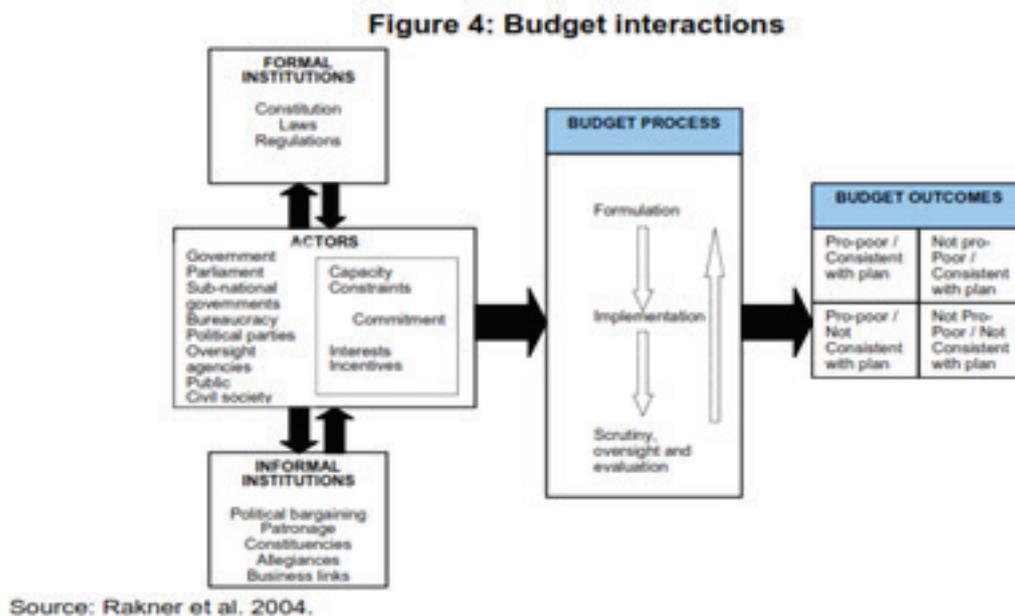
22 Hyde, *Government Budgeting: Theory, Process, and Politics* (Canada: Wadsworth, 1991).

kedua definisi tersebut, terlihat bahwa politik anggaran secara esensial menyangkut interaksi aktor-aktor politik yang didorong berbagai kepentingan untuk menentukan kebijakan anggaran negara.<sup>23</sup>

Dengan mengikuti pendekatan institusionalisme baru, Santiso menjelaskan terdapat dua faktor politik utama yang

berbagai tuntutan dan kepentingan yang saling bersaing.<sup>24</sup>

Menurut Santiso sikap dan perilaku masing-masing aktor dan lembaga yang terlibat memiliki kapasitas, insentif, kepentingan, dan batasan yang berbeda-beda. Hal ini dikarenakan lembaga formal dan informal akan membentuk aturan permainan anggaran



Gambar 1. Interaksi Politik Anggaran

Sumber: Santiso, Carlos (2007). "Understanding the Politics of the Budget" Department for International Development (DFID): Practice paper.

mempengaruhi sistem penganggaran, yaitu hubungan kekuasaan antar aktor politik dan aturan formal-informal yang membatasi dan memotivasi aktor politik. Santiso menjelaskan proses penganggaran merupakan proses yang dinamis, kompleks, dan kompetitif. Proses penganggaran yang terjadi setiap tahun, serta berbarengan dengan proses formulasi, pengesahan, dan implementasi anggaran, membuat interaksi antar aktor-aktor yang terlibat terjadi secara dinamis dan kompleks. Selain itu, proses anggaran akan semakin kompleks ketika harus mengakomodasi

(budgetary game).<sup>25</sup> Berikut gambar hubungan kelembagaan, aktor-aktor, dan anggaran:

Model interaksi politik anggaran ini sesuai dengan pendekatan institusionalisme baru yang mengasumsikan setiap tindakan aktor dipengaruhi oleh aturan formal dan informal kelembagaan. Model ini memberikan penjelasan bahwa kapasitas, batasan, kepentingan, dan insentif akan membentuk komitmen aktor-aktor yang terlibat dalam proses penganggaran. Aktor-aktor yang terlibat dalam proses penganggaran adalah

23 Wildacsy, *The New Politics of the Budgetary Process 5th ed.* (New York: Pearson, 2000)

24 Carlos Santiso, "Understanding the Politics of the Budget" Department for International Development (DFID): Practice Paper, 10.

25 Santiso, "Understanding the Politics of the Budget," 14.

pemerintah, parlemen, pemerintah daerah, birokrasi, partai politik, badan pemeriksa keuangan, publik, dan kelompok masyarakat. Aturan formal lembaga yang mempengaruhi sikap aktor dalam penganggaran adalah konstitusi, hukum, dan regulasi, sedangkan aturan informal lembaga yang mempengaruhi sikap aktor politik dalam proses penganggaran adalah tawar-menawarpolitik, patronase, konstituensi, dan hubungan bisnis. Sikap dan tindakan para aktor akan mempengaruhi proses formulasi, negosiasi, pengesahan, implementasi dan pengawasan anggaran.

### Penganggaran Krisis

Menurut Schick penganggaran krisis (*crisis budgeting*) berbeda dari praktis siklus anggaran tahunan umumnya. Penganggaran pada masa krisis akan berjumlah besar dan sering berubah. Selain itu, masa krisis akan mendorong pemerintah menggunakan cara-cara non-konvensional untuk merangsang ekonomi (*economy stimulation*) dan membantu masyarakat yang tertekan (Schick, 2009: 2). Pada masa krisis, pemimpin politik akan melewati beberapa tahap proses penganggaran untuk mempercepat tindakan pemerintah. Selain itu, anggaran tidak bersifat inkremental, artinya penentuan anggaran pada masa krisis tidak dipengaruhi anggaran pengeluaran di tahun lalu (biasanya penganggaran pemerintah menggunakan pendekatan inkremental).<sup>26</sup>

Menurut Schick terdapat empat dampak utama krisis terhadap karakteristik penganggaran yaitu: *Pertama*, prosedur anggaran yakni prosedur yang digunakan dalam pengalokasian dengan asumsi bahwa rutinitas prosedur utama penganggaran telah dilewati atau diubah. Misalnya, hak lembaga eksekutif untuk merubah postur anggaran tahun krisis secara sederhana, tanpa negosiasi

dan kompleksitas dengan lembaga legislatif. *Kedua*, Distribusi Kekuasaan Anggaran. Kekuasaan pindah dari mereka yang mengelola proses anggaran (biasanya dari lembaga legislatif) kepada mereka yang mengelola krisis (lembaga eksekutif). *Ketiga*, Keluaran Proses Penganggaran. Alokasi anggaran pada masa krisis tidak bersifat inkremental. Anggaran akan cenderung sangat besar dan tidak ditentukan oleh alokasi masa lalu. *Keempat*, Konflik Anggaran. Penganggaran pada masa krisis akan mendorong konflik anggaran yang tidak umum terjadi.<sup>27</sup>

### Metode Penelitian dan Kerangka Konseptual

Artikel ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan studi kasus perbandingan kebijakan antara Pemerintah Indonesia dan Singapura dalam anggaran penanganan Covid-19. Bogdan & Taylor mendefinisikan pendekatan deskriptif kualitatif sebagai penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang atau perilaku yang dapat diamati.<sup>28</sup>

Artikel ini menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi dokumentasi dengan pendekatan *content analysis* dari berbagai aturan, penelitian, dan berita terkait kebijakan anggaran penanganan Covid-19 oleh Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Singapura. Analisis data dilakukan secara simultan dengan teknik komparasi model interaktif meliputi: pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan verifikasi.

Artikel ini menganalisis menggunakan model interaksi politik anggaran Rakner untuk mengidentifikasi aktor-aktor yang terlibat, berjalannya proses penganggaran, dan faktor-faktor yang mempengaruhi proses

26 Schick, A. "Crisis Budgeting" *Annual Meeting Senior Budget Officials OCD in Paris 4-5 June* (2009) 2.

27 Schick, "Crisis Budgeting" *OECD Journal on Budgeting* 9 (3) (2010) 8-11.

28 Robert Bogdan & Steven Taylor, *Pengantar Metode Kualitatif* (Surabaya: Usaha Nasional, 1992).

penganggaran. Selain itu, penelitian ini juga memperhatikan dampak krisis terhadap

Tabel 1. Kerangka Konseptual Politik Anggaran

No	Model	Dimensi	Faktor-faktor yang Mempengaruhi Sikap Eksekutif dan Legislatif
1.	Interaksi Politik Anggaran antara Eksekutif-Legislatif	1. Aturan Formal 2. Aturan Informal	Kapasitas (Berasal dari Aturan Formal) Batasan (Berasal dari Aturan Formal) Kepentingan (Berasal dari Aturan Informal) Insentif (Berasal dari Aturan Informal)
2.	Anggaran Krisis	Kedaruratan ( <i>Extraordinary Actions</i> )	Prosedur Anggaran Distribusi Kekuasaan anggaran Pendekatan Inkremental Konflik anggaran

Sumber: Rakner, Lise, Luke Mukubvu, Naomi Ngwira, Kimberly Smiddy, Aaron Schneider (2004) *The Budget as Theatre: The Formal and Informal Institutional Makings of the Budget Process in Malawi (DFID, Final Report)*; Schick, A. (2010) "Crisis Budgeting." *OECD Journal on Budgeting* 9 (3): 1-14.

karakteristik anggaran yang diajukan Schick (2010). Berikut kerangka konseptual penelitian:

Dengan begitu, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif yang menggunakan model Rakner dan model anggaran krisis Schick untuk mengidentifikasi aktor-aktor politik yang terlibat, mendeskripsikan proses berjalannya politik anggaran, dan faktor-faktor yang mempengaruhi proses politik anggaran penanganan Covid-19 di Indonesia dan Singapura.

### Penarikan Dana *National Reserves* sebagai Sumber Dana Alokasi Anggaran Penanganan Covid-19 Tahun 2020 di Singapura

Anggaran penanganan Covid-19 dimulai ketika Pemerintah Singapura mengeluarkan anggaran tahun 2020 (*unity budget*) dan dilanjutkan dengan penerapan berbagai macam jenis anggaran yang mengikuti perkembangan pandemi Covid-19. Berikut tabel rangkuman masing-masing berbagai macam jenis, asal keuangan, dan alokasi anggaran-anggaran tersebut:

Tabel 2. Anggaran-Anggaran Nasional Tahun 2020 di Singapura

Anggaran	Jenis Anggaran	Asal Keuangan Anggaran	Alokasi Anggaran untuk Penanggulangan Covid-19
<i>Unity Budget</i> (Diperkenalkan pada 18 Februari 2020)	Anggaran Tahun 2020	Pendapatan Nasional (Rencana menaikkan pajak barang dan jasa ( <i>Goods and Service Tax/GST</i> )).	6,4 miliar SGD
<i>Resilience Budget</i> (Diperkenalkan pada 26 Maret 2020)	<i>Supplementary Budget</i>	<i>National Reserve</i> dan Pendapatan Nasional.	48,4 miliar SGD (17 miliar SGD dari <i>National Reserve</i> dengan defisit anggaran diperkirakan menjadi 7,9% dari PDB)

Anggaran	Jenis Anggaran	Asal Keuangan Anggaran	Alokasi Anggaran untuk Penanggulangan Covid-19
<i>Solidarity Budget</i> (Diperkenalkan pada 6 April 2020)	<i>Supplementary Budget</i>	<i>National Reserve</i> dan Pendapatan Nasional.	5,1 miliar SGD (4 miliar SGD dari <i>National Reserve</i> dengan defisit anggaran diperkirakan menjadi 12% dari PDB)
<i>Fortitude Budget</i> (Diperkenalkan pada 26 Mei 2020)	<i>Supplementary Budget</i>	<i>National Reserve</i> , Pendapatan Nasional, perubahan dan penyesuaian dana darurat ( <i>contingent fund</i> ).	33 miliar SGD (31 miliar SGD dari <i>National Reserve</i> dengan defisit anggaran diperkirakan menjadi 15,4% dari PDB). Lalu <i>contingent fund</i> yang biasanya dialokasikan sebesar 3 miliar SGD setiap tahunnya berubah menjadi 13 miliar SGD.
<i>Ministerial Statement</i> (Diperkenalkan pada 17 Agustus 2020 dan 5 Oktober 2020)	Realokasi Anggaran	Realokasi anggaran proyek pembangunan yang tertunda karena gangguan Covid-19.	8 miliar SGD

Sumber: Risalah berbagai pidato Kementerian Keuangan Singapura (*Ministry of Finance /MoF*) kepada Parlemen, berbagai Undang-Undang APBN Singapura (*Supply Act/Supply Bill*), dan Chang Yee Kwan (2021) “*Design, reporting, and broader impact: COVID-19 budgeting in Singapore*”, *Policy Design and Practice*, 4:1, 169-183.

Berdasarkan tabel tersebut, terdapat 3 jenis anggaran yaitu anggaran tahunan, *supplementary budget*, dan anggaran realokasi. Ketiga jenis anggaran tersebut memiliki sumber pendanaan yang beragam seperti pendapatan nasional, *national reserve*, dan dana realokasi. Selain itu, total anggaran dari *unity*, *resilience*, *solidarity*, dan *fortitude budget* adalah 92,9 miliar SGD atau 19,2% dari PDB Singapura dengan defisit anggaran keseluruhan untuk TA 2020 meningkat menjadi 74,3 miliar SGD atau 15,4% dari PDB. Khusus *fortitude budget*, anggaran ini menjelaskan tentang perlunya perubahan dan penyesuaian dana darurat

(*contingent fund*) yang biasanya dialokasikan sebesar 3 miliar SGD setiap tahunnya menjadi 13 miliar SGD untuk menangkal ketidakpastian dari pandemi Covid-19.

Proses penetapan dari berbagai anggaran-anggaran tersebut menghasilkan program-program pemerintah, tanggapan-tanggapan kritis dari parlemen, dan tanggapan-tanggapan balik oleh pemerintah atas pertanyaan kritis dari parlemen. Berikut tabel rangkuman berbagai macam program, tanggapan parlemen, dan tanggapan balik pemerintah atas anggaran-anggaran yang dibentuk:

Tabel 3. Program-Program dan Tanggapan-Tanggapan terhadap Berbagai Jenis Anggaran Singapura pada Tahun 2020

Anggaran	Program-program Penanggulangan Covid-19	Tanggapan Kritis Parlemen	Tanggapan dari Pemerintah Singapura
<i>Unity Budget</i> (Diperkenalkan pada 18 Februari 2020)	a. Alokasi pengobatan dan penanganan kasus COVID-19. b. Alokasi untuk organisasi bantuan masyarakat.	a. Mengapa pemerintah memilih menaikkan GST dan bukan menggunakan <i>national reserve</i> ?	a. Kenaikan GST diperlukan untuk meningkatkan pendapatan nasional. Sekalipun begitu, kenaikan GST akan dibarengi paket jaminan ( <i>assurance package</i> ) untuk mencegah <i>shock</i> kenaikan.

Anggaran	Program-program Penanggulangan Covid-19	Tanggapan Kritis Parlemen	Tanggapan dari Pemerintah Singapura
	<ul style="list-style-type: none"> <li>c. Membentuk skema bantuan pekerjaan (<i>Jobs Support Scheme/ JSS</i>).</li> <li>d. Membentuk skema kredit upah (<i>Wage Credit Scheme/ WCS</i>).</li> <li>e. Pemotongan pajak penghasilan perusahaan dengan tarif tetap.</li> <li>f. Alokasi transfer kepada warga negara sebesar 100 dolar Singapura dan 300 dolar Singapura.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>b. <i>National reserve</i> perlu dijaga penggunaannya karena tabungan yang dikumpulkan para pendahulu telah sangat membantu masyarakat hari ini. Lebih lanjut, <i>national reserve</i> memberikan kepercayaan diri kepada Singapura yang tidak memiliki sumber daya alam.</li> </ul>
<i>Resilience Budget</i> (Diperkenalkan pada 26 Maret 2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Meningkatkan program JSS.</li> <li>b. Meningkatkan pemotongan pajak properti.</li> <li>c. Mengantisipasi pinjaman perusahaan.</li> <li>d. Meningkatkan transfer uang ke masyarakat sebesar 3 kali lipat dari sebelumnya.</li> <li>e. Bantuan keuangan untuk pekerja terdampak pandemi Covid-19.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Mempertanyakan dampak penarikan <i>national reserve</i> terhadap jumlah sisa keuangan <i>national reserve</i>.</li> <li>b. Kondisi keberlanjutan keuangan nasional secara umum setelah melakukan penarikan dana dari <i>national reserve</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Jumlah total <i>national reserve</i> tidak akan dipublikasikan untuk keamanan nasional dan kepentingan strategis Singapura. Kementerian Keuangan menyamakan <i>national reserve</i> sebagai persenjataan militer untuk menghadapi krisis, sehingga perlu dirahasiakan.</li> <li>b. Keberlanjutan keuangan <i>national reserve</i> ditentukan dari sikap kedisiplinan pemerintah selanjutnya untuk terus menabung.</li> </ul>
<i>Solidarity Budget</i> (Diperkenalkan pada 6 April 2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Mengantisipasi kebijakan <i>circuit breaker</i>.</li> <li>b. Transfer tanpa syarat sebesar 300 dolar Singapura kepada semua warga Singapura.</li> <li>c. Peningkatan subsidi JSS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pembahasan anggaran ini berbarengan dengan <i>resilience budget</i>, sehingga memiliki tanggapan kritis yang sama.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pembahasan anggaran ini berbarengan dengan <i>resilience budget</i>, sehingga memiliki tanggapan pemerintah yang sama.</li> </ul>
<i>Fortitude Budget</i> (Diperkenalkan pada 26 Mei 2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Perpanjangan skema <i>circuit breaker</i>.</li> <li>b. Penciptaan lapangan pekerjaan dan keterampilan.</li> <li>c. Bantuan sewa properti dan potongan pajak properti.</li> <li>d. Transfer langsung ke rumah tangga.</li> <li>e. Perpanjangan program JSS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Mempertanyakan ketentuan perubahan anggaran dana darurat dalam <i>fortitude budget</i></li> <li>b. Mempertanyakan pengetahuan Presiden mengenai jumlah keuangan asli dari <i>national reserve</i>?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Perubahan jumlah Dana darurat dalam anggaran perlu ditingkatkan untuk menghadapi ketidakpastian pandemi. Proses pencariannya dilakukan dengan Pemerintah harus meminta persetujuan kepada Presiden untuk mencairkan dana darurat melalui pembentukan <i>supply bill</i> anggaran tambahan.</li> <li>b. Kementerian keuangan menjawab berdasarkan Pasal 22F Konstitusi Singapura dimana Presiden berhak atas informasi apapun mengenai <i>national reserves</i>.</li> </ul>
<i>Ministerial Statement</i> (Diperkenalkan pada 17 Agustus 2020 dan 5 Oktober 2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kelanjutan program JSS.</li> <li>b. Penciptaan lapangan kerja baru.</li> <li>c. Subsidi upah karyawan.</li> <li>d. Bantuan masyarakat yang menganggur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Opsi pemanfaatan utang (<i>debt</i>) dalam program penanggulangan Covid-19</li> <li>b. Kapan kenaikan GST berjalan?</li> <li>c. Bagaimana pemerintah dapat mengembalikan penggunaan uang <i>national reserves</i>?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Utang bukan merupakan pilihan bagi pemerintah Singapura karena dinilai akan membebani generasi masa depan.</li> <li>b. GST tidak naik tahun 2020 dan 2021, namun Singapura akan tetap memonitor kapan GST akan cocok dinaikkan.</li> </ul>

Anggaran	Program-program Penanggulangan Covid-19	Tanggapan Kritis Parlemen	Tanggapan dari Pemerintah Singapura
----------	---	---------------------------	-------------------------------------

- c. Pemerintah selanjutnya memiliki kewajiban moral untuk mengembalikan uang yang ditarik dari *national reserve* tahun ini walaupun tidak ada kewajiban legal dalam konstitusi untuk mengembalikan penarikan *national reserve*.

Sumber: Risalah berbagai pidato Kementerian Keuangan Singapura (Ministry of Finance /MoF) kepada Parlemen, berbagai Undang-Undang APBN Singapura (Supply Act/Supply Bill), dan Chang Yee Kwan (2021) "Design, reporting, and broader impact: COVID-19 budgeting in Singapore", *Policy Design and Practice*, 4:1, 169-183.

Berdasarkan tabel diatas, terlihat bahwa alokasi anggaran-anggaran tersebut dipergunakan untuk program-program seperti pengobatan dan penanganan kasus COVID-19, skema bantuan pekerjaan (*Jobs Support Scheme/JSS*), skema kredit upah (*Wage Credit Scheme/WCS*), pemotongan pajak, penciptaan lapangan kerja, transfer langsung kepada masyarakat, dan sebagainya.

Berdasarkan berbagai pidato Kementerian Keuangan Singapura kepada parlemen, terlihat ada beragam tanggapan dari fraksi pendukung pemerintah dan oposisi pemerintah. Di satu sisi, fraksi pendukung pemerintah Singapura, *People's Action Party* (PAP), memberikan persetujuannya dengan memberikan catatan-catatan penting terhadap berbagai keputusan program pemerintah untuk menangani Covid-19. Di sisi lain, fraksi oposisi pemerintah, *Workers' Party*, memberikan tanggapan kritis terhadap berbagai macam anggaran yang dibentuk pemerintah. Berbagai umpan kritis berkaitan dengan penarikan dana *national reserve* yang akan digunakan sebagai sumber alokasi dana anggaran-anggaran tambahan (*supplementary budget*) pemerintah. Kementerian Keuangan Singapura menjawab berbagai tanggapan kritis tersebut dengan menggunakan alasan konstitusional, alasan keamanan, dan alasan keberlanjutan.

Berdasarkan perkembangan proses anggaran tahun 2020 Singapura tersebut,

terdapat kesesuaian empat poin karakteristik anggaran krisis model Schick, yaitu: *Pertama*, terdapat perubahan prosedur anggaran untuk tahun 2020. Perubahan-perubahan prosedur terjadi karena pandemi memaksa kementerian keuangan mengeluarkan empat *supplementary budget* yang bersumber dari dana *national reserves*, dan penyesuaian darurat (*contingency funds*), dan dana realokasi anggaran proyek-proyek yang terhambat karena pandemi Covid-19. Berdasarkan Konstitusi Singapura, prosedur *supplementary budget* yang menggunakan *national reserves* harus melewati mekanisme pengajuan kabinet kepada presiden. Lalu, pengajuan tersebut harus mendapatkan persetujuan presiden yang telah berkonsultasi dengan dewan pertimbangan presiden. Berdasarkan Konstitusi Singapura, *national reserves* hanya dapat ditarik dalam keadaan luar biasa dan hanya dapat digunakan setelah presiden berkonsultasi dengan dewan pertimbangan presiden. Oleh karena itu, sampai saat ini, Singapura hanya menggunakan *national reserve* sekali sepanjang sejarahnya, yaitu pada saat krisis keuangan global dimana Presiden menyetujui penarikan sebesar 4,9 miliar SGD dari *national reserves*.<sup>29</sup>

*Kedua*, distribusi kekuasaan anggaran yang biasanya diserahkan kepada kabinet dan

<sup>29</sup> Minister of Finance Singapore (MoF), *Ministerial Statement On Additional Support Measures In Response To Covid-19 Pandemic (Resilience Budget)*, (Singapore: MoF, 2020) diakses <https://www.mof.gov.sg/singapore-budget/budget-2020>

parlemen mengalami perubahan. Perubahan itu terjadi karena terdapat kewenangan presiden yang besar untuk memberikan persetujuannya dalam penarikan dana *national reserves* untuk mendukung sumber dana *supplementary budget*.

Ketiga, model alokasi anggaran tidak lagi bersifat inkremental, melainkan alokasi anggaran bersifat responsif terhadap kondisi pandemi Covid-19. Sifat ini membuat APBN Singapura diperkirakan defisit sebesar 13,9% dari PDB pada tahun 2020.<sup>30</sup> Selain itu, total alokasi anggaran program penanggulangan COVID-19 berjumlah 100,9 miliar SGD.<sup>31</sup>Keempat, konflik yang berbeda terjadi pada proses pembahasan anggaran tahun 2020 yang berpusat pada masalah transparansi dana *national reserves*. Sebelumnya, konflik dalam anggaran biasanya hanya menyangkut masalah penentuan alokasi anggaran.

Penerbitan Perppu Sebagai Landasan Kebijakan dan Anggaran Penanganan Covid-19 Tahun 2020 di Indonesia

Awalnya, APBN 2020 Indonesia tidak memiliki alokasi anggaran untuk program penanganan Covid-19. Namun, kehadiran pandemi telah mendorong pemerintah untuk mempersiapkan dan mengalokasikan anggaran program penanganan Covid-19 melalui berbagai macam kebijakan. Berbagai macam kebijakan itu terdiri dari keluarnya paket-paket stimulus, *refocusing* dan realokasi anggaran serta penerbitan Perppu No.1 Tahun 2020.

Pada 31 Maret 2020, kondisi pandemi Covid-19 yang semakin parah membuat pemerintah Indonesia mengeluarkan Perppu No.1 Tahun 2020 sebagai bagian dari langkah-langkah luar biasa (*extraordinary actions*) dan payung hukum kewenangan baru pemerintah beserta otoritas keuangan.<sup>32</sup> Perppu No.1 Tahun 2020 memberikan kewenangan-kewenangan dan hak-hak tertentu kepada pemerintah, lembaga keuangan, dan kepada lembaga legislatif. Berikut penjelasan perubahan kewenangan dan hak atas dasar Perppu No.1 Tahun 2020

Tabel 4. Perubahan Kewenangan dan Hak Lembaga-Lembaga Negara Atas Perppu No.1 Tahun 2020

Lembaga	Perubahan kewenangan-kewenangan dan hak-hak
Eksekutif	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Memiliki kewenangan untuk memperluas batas defisit APBN di atas 3% (menangguhkan ketentuan defisit anggaran dari Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara) sepanjang tahun 2020 sampai 2022 (Perppu No.1/2020). Pada tahun 2023, disiplin APBN dengan batas atas defisit 3% akan kembali dilakukan.</li> <li>b. Pemerintah dapat menerbitkan Surat Berharga Negara (SBN) untuk dibeli Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Investor dengan tujuan penanganan pengumpulan anggaran penanganan Covid-19</li> <li>c. Pemberian insentif perpajakan dengan memberikan penyesuaian tarif Pajak Penghasilan Wajib Pajak Badan Dalam Negeri dan Bentuk Usaha Tetap; perlakuan perpajakan dalam kegiatan Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE); perpanjangan waktu pelaksanaan hak dan pemenuhan kewajiban perpajakan; dan pemberian kewenangan kepada Menteri Keuangan untuk memberikan fasilitas kepabeanan berupa pembebasan atau keringanan bea masuk dalam rangka penanganan kondisi darurat serta pemulihan dan penguatan ekonomi nasional.</li> </ul>

30 "Singapore Government Budget," Tradingeconomics, diakses 1 Oktober, 2021, <https://tradingeconomics.com/singapore/government-budget>

31 Kwan, "COVID-19 Budgeting in Singapore," 170.

32 Kemenkeu RI, *Merekam Pandemi*, 79-80.

Tabel 4. Perubahan Kewenangan dan Hak Lembaga-Lembaga Negara Atas Perppu No.1 Tahun 2020

Lembaga	Perubahan kewenangan-kewenangan dan hak-hak
	<ul style="list-style-type: none"> <li>c. Pemberian kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan refocusing, perubahan alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah</li> <li>d. Kewenangan DPR-RI dalam membahas penyesuaian APBN sebagaimana yang tercantum dalam UU MD3 ditiadakan dan digantikan dengan secara langsung ditetapkan melalui Peraturan Presiden (Perpres).</li> <li>e. Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, OJK, LPS dan pejabat lainnya yang berkaitan dengan Perppu No.1/2020 tidak dapat dituntut secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas berdasarkan itikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> </ul>
<p>Komite Stabilitas Sistem Keuangan/ KSSK, yang terdiri dari Kementerian Keuangan, Bank Indonesia (BI), Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Perluasan kewenangan dan ruang lingkup KSSK meliputi pemberian kewenangan untuk menetapkan skema pemberian dukungan oleh pemerintah dalam permasalahan lembaga jasa keuangan dan stabilitas sistem keuangan.</li> <li>b. Pemberian kewenangan ke Bank Indonesia untuk dapat membeli Surat Berharga Negara (SBN) berjangka panjang di pasar perdana dan pembelian/ repo SBN milik Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).</li> <li>c. Keikutsertaan LPS dalam penanganan bank bermasalah serta perluasan sumber pendanaan dan program penjaminan LPS.</li> <li>d. Perluasan kewenangan Pemerintah dalam memberikan pinjaman kepada LPS.</li> <li>e. Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, OJK, LPS dan pejabat lainnya yang berkaitan dengan Perppu No.1/2020 tidak dapat dituntut secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas berdasarkan itikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> </ul>
<p>Legislatif</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kewenangan DPR-RI dalam membahas penyesuaian APBN sebagaimana yang tercantum dalam UU MD3 ditiadakan dan digantikan dengan secara langsung ditetapkan melalui Peraturan Presiden (Perpres).</li> </ul>

Sumber: Kemenkeu RI. (2021). *Merekam Pandemi Covid-19 dan Memahami Kerja Keras Pengawal APBN*. Jakarta: Kemenkeu RI; Perppu Nomor 1 Tahun 2020.

Berbagai kewenangan dan hak tersebut secara otomatis memangkas beberapa pasal dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Undang-undang yang terpangkas meliputi undang-undang Perpajakan, Bank Indonesia, Keuangan Negara, Lembaga Penjamin Simpanan, Perbendaharaan Negara, Dewan Perwakilan Rakyat, dan sebagainya.

Setelah Perppu keluar, Pemerintah

mengeluarkan Perpres No. 54 Tahun 2020 mengenai perubahan postur dan rincian APBN tahun 2020 pada tanggal 3 April 2020. Namun, ternyata pemerintah kembali mengubah postur dan rincian APBN 2020 pada bulan Juni 2020 melalui Perpres No. 72 Tahun 2020.<sup>33</sup> Berikut deskripsi perubahan-perubahan postur dan rincian anggaran mengenai penanganan pandemi Covid-19

<sup>33</sup> Kemenkeu RI, *Merekam Pandemi*, 83-84 & 116-117.

Tabel 5. Perubahan Postur dan Rincian APBN terkait Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia Tahun 2020

Perubahan Postur dan Rincian APBN terkait Penanganan Pandemi Covid-19	Alokasi Anggaran Untuk Program-Program Penanggulangan Covid-19
<p>Perpres Nomor 54 Tahun 2020 dengan total alokasi anggaran Rp405.1 triliun dan menetapkan defisit sebesar 5,07% dari PDB.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Tambah belanja kesehatan untuk peningkatan kualitas kesehatan melalui subsidi iuran BPJS, insentif tenaga medis, santunan kematian, belanja alat kesehatan sebesar dengan total Rp75 triliun.</li> <li>b. Perluasan jaring pengaman sosial (<i>social safety net</i>) untuk melindungi masyarakat miskin, tidak mampu, dan rentan terdampak, melalui penyaluran uang kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM), program kartu sembako, kartu prakerja, pembebasan tarif listrik, dukungan logistik sembako dengan total sebesar Rp110 triliun.</li> <li>c. Penyelamatan ekonomi dan dunia usaha terutama untuk UMKM melalui insentif aktivitas pariwisata, perluasan subsidi bunga perumahan, pembebasan beberapa pajak impor, pengurangan beberapa pajak, simplifikasi proses impor alat-alat kesehatan, penundaan angsuran dan bunga bagi debitur program Pembiayaan Ultra Mikro, serta keringanan, kemudahan, dan penangguhan pembayaran bagi UMKM dengan total sebesar Rp70,1 triliun.</li> <li>d. Dukungan pembiayaan paket stimulus dalam program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) untuk para pelaku usaha di sektor riil dan sektor keuangan melalui berbagai skema seperti Penyertaan Modal Pemerintah, Penempatan Dana Pemerintah, Investasi Pemerintah, serta Penjaminan dengan total sebesar Rp150 triliun.</li> </ul>
<p>Perpres Nomor 72 Tahun 2020 dengan total alokasi anggaran Rp695,2 triliun dan menetapkan defisit sebesar 6,34% dari PDB.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Perluasan stimulus dari sisi kesehatan melalui perluasan belanja penanganan Covid-19, perluasan insentif tenaga medis, santunan kematian, bantuan iuran JKN, Gugus Tugas Covid-19, insentif perpajakan di bidang kesehatan dengan total sebesar Rp87,55 triliun.</li> <li>b. Penguatan perlindungan sosial melalui Program Keluarga Harapan (PKH), sembako, bantuan sosial, prakerja, diskon listrik, logistik/pangan/sembako, dan Bantuan Langsung Tunai (BLT) Dana Desa dengan total sebesar Rp203,9 triliun.</li> <li>c. Penguatan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah melalui program padat karya, insentif perumahan, cadangan Dana Alokasi Khusus (DAK), fasilitas pinjaman daerah, dan cadangan perluasan dengan total sebesar Rp106,11 triliun.</li> <li>d. Bantuan UMKM melalui subsidi bunga, penjaminan modal kerja, pajak penghasilan, dan pembiayaan investasi kepada koperasi dengan total sebesar Rp123,46 triliun.</li> <li>e. Pembiayaan Korporasi melalui penempatan dana untuk restrukturisasi padat karya, penyertaan modal negara, talangan untuk modal kerja dengan total sebesar Rp53,57 triliun.</li> <li>f. Insentif usaha melalui penurunan, pengurangan, dan pembebasan pajak penghasilan badan, pengembalian pendahuluan pajak pertambahan nilai, dan stimulus lainnya dengan total sebesar Rp120,61 triliun.</li> </ul>

Sumber: Kemenkeu RI. (2021). *Merekam Pandemi Covid-19 dan Memahami Kerja Keras Pengawal APBN*. Jakarta: Kemenkeu RI.

setelah keluarnya Perppu No.1 Tahun 2020:

Padabulan Mei 2020, Berbagai kewenangan baru dalam Perppu No.1 Tahun 2020 membuat pemerintah harus memahaminya dengan Badan Anggaran DPR-RI Komisi XI DPR agar Perppu tersebut menjadi produk undang-undang.<sup>34</sup> Dalam proses interaksinya, parlemen terbagi menjadi dua faksi utama, yaitu pendukung dan penolak Perppu. Berikut tanggapan-tanggapan parlemen terkait Perppu tersebut:

Hasil dari pembahasan tersebut adalah persetujuan semua fraksi di DPR-RI terkait Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Perppu No.1 Tahun 2020, kecuali PKS. Semua hasil dari pembahasan tersebut berujung pada penetapan Perppu No.1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 yang disahkan pada tanggal 16 Mei 2020 oleh Presiden.<sup>35</sup>

Tabel 6. Tanggapan-Tanggapan Parlemen Atas Perppu No.1 Tahun 2020

Fraksi	Tanggapan-Tanggapan Parlemen
Pendukung Perppu yaitu semua partai politik di DPR kecuali Partai Keadilan Sejahtera (PKS))	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Hampir semua fraksi mendukung dan menyetujui KSSK dan pemerintah memiliki hak untuk tidak dapat dituntut secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugasnya didasarkan dengan "itikad baik" dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sekalipun mendukung Perppu tersebut, partai Demokrat memandang hak KSSK itu tidak diperlukan.</li> <li>b. Hampir semua fraksi memiliki pandangan setuju dengan perluasan angka defisit APBN dalam Perpu tersebut. Namun, beberapa fraksi juga mempertanyakan batas atas dari angka defisit APBN selama pandemi Covid-19 karena khawatir angka defisit APBN akan membengkak.</li> <li>c. Hampir semua menyetujui pemangkasan fungsi <i>budgeting</i> DPR-RI dalam Perpu tersebut selama fungsi <i>budgeting</i> DPR-RI dikembalikan setelah pandemi Covid-19 berlalu.</li> <li>d. Sekalipun banyak yang menyetujui, beberapa fraksi mengkritisi terkait program kartu pra kerja yang dinilai kurang efektif dalam menangani pandemi Covid-19.</li> </ul>
Penolak Perppu (PKS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. PKS menolak KSSK dan pemerintah memiliki hak untuk tidak dapat dituntut secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugasnya didasarkan dengan 'itikad baik' karena menilai hak itu inkonstitusional dengan Undang-undang 1945,</li> <li>b. PKS menolak pemangkasan fungsi <i>budgeting</i> legislatif karena menilai hal itu inkonstitusional dengan Undang-undang 1945 terkait fungsi <i>budgeting</i> DPR-RI.</li> <li>c. PKS menolak skema <i>bailout</i> (bantuan suntikan dana dari pemerintah) kepada bank-bank bermasalah dalam Perpu tersebut karena berpotensi melahirkan penyimpangan kekuasaan keuangan negara atas penanganan krisis sebagaimana yang terjadi pada krisis ekonomi tahun 1997-1998</li> </ul>

Sumber: Risalah laporan Badan Anggaran DPR RI Mengenai Hasil Pembicaraan Tk.I/ Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Perppu No.1 Tahun 2020.

34 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), Laporan Badan Anggaran DPR RI Mengenai Hasil Pembicaraan Tk.I/ Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Perppu No.1/2020, Laporan Badan Anggaran DPR-RI pada 12 Mei 2020.

Berdasarkan perkembangan proses anggaran tahun 2020 Indonesia terdapat kesesuaian empat poin karakteristik anggaran

35 DPR-RI, Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Perppu No.1 Tahun 2020, 13.

krisis model Schick, yaitu: *Pertama*, terdapat perbedaan prosedur anggaran untuk tahun 2020. Perubahan prosedur ini terlihat dalam Perppu No.1 Tahun 2020 mengubah mekanisme prosedur anggaran. Sebelumnya mekanisme penetapan rancangan APBN harus melewati pembahasan dan persetujuan parlemen. Namun, setelah Perppu keluar, penetapan APBN dapat dilakukan secara langsung oleh lembaga eksekutif melalui Peraturan Presiden.

*Kedua*, distribusi kekuasaan APBN menjadi terpusat pada presiden dan kabinet. Selain itu, terjadi perluasan kewenangan KSSK dan pengurangan kewenangan DPR-RI dalam APBN. *Ketiga*, model alokasi anggaran tidak lagi bersifat inkremental, melainkan anggaran bersifat responsif terhadap kondisi pandemi Covid-19. Selain itu, anggaran diperkirakan akan defisit sebesar 6,34 % dari PDB pada tahun 2020. *Keempat*, konflik yang berbeda terjadi pada anggaran tahun 2020 yang berpusat pada masalah aturan Perppu No.1 Tahun 2020 yang menyangkut imunitas hukum dalam pelaksanaan tugas penanganan Covid-19 dan pengurangan kekuasaan anggaran DPR-RI. Oposisi pemerintah, yaitu Fraksi PKS menunjukkan ketidaksetujuan terhadap Perppu tersebut.

### **Analisa Interaksi Eksekutif-Legislatif dalam Penetapan-Penetapan *Supplementary Budget* yang Menggunakan Dana *National Reserves* Tahun 2020 di Singapura**

Penjelasan sikap mengenai Presiden Singapura yang menyetujui penarikan dana *national reserves* untuk *supplementary budget* dan parlemen yang menyetujui penetapan-penetapan *supplementary budget* yang menggunakan dana *national reserves* Tahun 2020 di Singapura dapat dijelaskan melalui aturan formal dan informal yang terbentuk dalam institusi eksekutif dan legislatif. Berikut penjelasan aspek-aspek aturan formal dan

informal yang mempengaruhi sikap eksekutif-legislatif menerima penetapan-penetapan *supplementary budget* yang menggunakan dana *national reserves* Tahun 2020 di Singapura.

Berdasarkan aturan-aturan konstitusi yang berlaku, Presiden Singapura merupakan kepala negara yang juga memiliki fungsi sebagai penjaga *national reserves*. Untuk menjaga *national reserves*, Presiden Singapura memiliki kapasitas untuk menolak anggaran RAPBN dan *Supplementary Budget*, jika menurut pandangannya akan menyebabkan adanya penarikan *national reserves* yang tidak diakumulasikan oleh Pemerintah selama masa jabatannya saat ini. Secara ketat, Presiden memiliki kapasitas memberikan persetujuan penarikan dana *national reserves* setelah kabinet pemerintahan perdana menteri mengajukan penarikan dana *national reserves* dan setelah Presiden berkonsultasi secara pribadi dengan *Council of Presidential Advisers (CPA)* yang memberikan rekomendasi atas perihal tersebut.<sup>36</sup>

Selain itu, untuk mengajukan *national reserves* kabinet pemerintahan harus memenuhi syarat-syarat prinsipil yang ketat berdasarkan buku panduan yang sebenarnya tidak mengikat pemerintah, namun sangat dianjurkan (*white papers*) yaitu *The Principles for Determining and Safeguarding the Accumulated Reserves of the Government and the Fifth Schedule Statutory Boards and Government Companies*. Salah satu syarat utama dalam konstitusi untuk menarik *national reserve* adalah dalam keadaan luar biasa. Dengan begitu, kabinet pemerintahan harus memiliki alasan yang sangat kuat dan dianjurkan menaati *white papers* untuk dapat meminta persetujuan Presiden menarik dana *national reserves*. Oleh karena itu, alasan perkembangan kondisi pandemi Covid-19 yang semakin parah dianggap cukup memenuhi syarat konstitusional dan prinsip *white papers* untuk dapat menarik dana *national reserves*.

<sup>36</sup> Pasal 17, 22, 144, dan 148 *Constitution of the Republic of Singapore*, 1965.

Setelah kabinet pemerintah mendapatkan persetujuan presiden untuk melakukan penarikan *national reserves*, maka kabinet harus menyampaikan rancangan anggaran beserta jumlah rencana penarikan dana *national reserve* kepada parlemen. Berdasarkan konstitusi Singapura, jika kabinet ingin membelanjakan uang publik selain yang disediakan dalam anggaran tahunan, maka pemerintah harus menyerahkan perkiraan *supplementary budget* kepada Parlemen untuk disetujui.<sup>37</sup> Dengan begitu, rancangan *supplementary budget* yang diajukan pemerintah kepada parlemen akan memuat jumlah penarikan dan alokasi dana *national reserves* beserta program-program penanggulangan pandemi Covid-19. Parlemen akan merapatkan dan memperdebatkan anggaran tersebut untuk menentukan persetujuan atau penolakan yang ditentukan dari jumlah suara dukungan. Dengan begitu secara aturan formal, kapasitas *national reserves* ada di tangan presiden yang dibatasi oleh rekomendasi CPA dan aturan-aturan prinsipil terkait *national reserves*, sedangkan legislatif memiliki kapasitas fungsi *budgeting* yang dibatasi suara persetujuan setiap anggota parlemen.

Presiden Singapura merupakan orang yang dipilih secara langsung oleh rakyat dan independen dari partai politik yang ada di Singapura. Presiden memiliki kepentingan untuk menjaga legitimasi kekuasaannya dengan melindungi kepentingan konstituennya. Dengan begitu, dalam kondisi krisis pandemi yang meluas ke seluruh aspek masyarakat, Presiden memiliki kepentingan dan terdorong untuk melindungi konstituen mereka. Begitu pun dengan kabinet pemerintahan dan parlemen memiliki kepentingan melindungi kepentingan konstituennya yang terdampak pandemi.

Abdullah & Kim menjelaskan bahwa keberhasilan Singapura dalam menangani

kasus Covid-19 tidak terlepas dari pengaruh sistem politik yang didominasi oleh *People Action Party* (PAP) di lembaga eksekutif dan legislatif. Dominasi ini terlihat dari perolehan kursi parlemen PAP pada tahun 2020 yaitu 83 kursi dari 93 kursi yang tersedia di parlemen. Dominasi PAP sangat yang didukung oleh mekanisme sistem elektoral *Party Block Vote* yang berjalan.<sup>38</sup> Saat ini, PAP tetap menjadi salah satu sistem kepartaian yang paling stabil dan terlembaga di Asia Tenggara. Faktanya, Singapura memiliki tingkat volatilitas pemilu terendah di kawasan ini, dengan sekitar 12,7% untuk sebelas pemilu terakhir (1968–2011). Dengan volatilitas elektoral yang rendah di Singapura, sistem partai hegemonik Singapura dianggap masih stabil dan terlembaga.<sup>39</sup> Menurut Tan, faksionalisme di internal PAP relatif rendah selama lima dekade karena terdapat serangkaian insentif bagi setiap kader PAP dan penghambat bagi elite pembelot. PAP yang dulunya merupakan partai massa berubah menjadi partai kader yang terpusat, sehingga menumbuhkan kohesi elite dan loyalitas terhadap partai. Dominasi PAP di lembaga eksekutif dan legislatif juga membuat kader-kader mengikuti arahan partai dan tetap setia karena tidak ada partai lain yang mampu bersaing dengan PAP.<sup>40</sup>

Lebih jauh lagi, secara sistem pemerintahan, konsep pemerintahan Westminster Inggris yang dianut Singapura melahirkan struktur dalam parlemen yang disebut *party whip*. Peran utama *party whip* di Parlemen adalah untuk menegakkan disiplin partai kepada anggota parlemen dari partai politiknya untuk menghadiri sidang parlemen dan memberikan

37 Pasal 144 dan 148 *Constitution of the Republic of Singapore*, 1965.

38 Walid Abdullah, & Soojin Kim. "Singapore's Responses to the COVID-19 Outbreak: A Critical Assessment", *American Review of Public Administration* Vol. 50(6-7) (2020), 770-771.

39 Netina Tan, "Minimal Factionalism in Singapore's People's Action Party," *Journal of Current Asian Affairs*, Volume 39 (1) (2020), 135.

40 Tan, "Minimal Factionalism in Singapore's People's Action Party," 135-136.

suara sesuai dengan sikap partai politik.<sup>41</sup> Dengan begitu, anggota parlemen memiliki kepastian pilihan yang sesuai dengan arahan partai politik. Dominasi yang sangat kuat dan pendisiplinan anggota partai politik untuk mengambil sikap yang sama dengan partainya membuat oposisi pemerintah tidak relevan dalam pengambilan keputusan pemerintah atau pembentuk peraturan undang-undang.

Hal ini juga berkaitan dengan model *city state* dan sentralistik yang dimiliki Singapura yang memberikan kemudahan dalam perumusan anggaran. Model *city state* dan sentralistik mendorong melemahnya resistensi dari parlemen terhadap kebijakan pemerintah, sehingga interaksi eksekutif-legislatif lebih banyak didominasi oleh eksekutif. Dengan begitu, terdapat kecenderungan bahwa proses politik anggaran berjalan efektif.

Oleh karena itu, alasan mengapa Presiden Singapura menyetujui penarikan dana *national reserves* untuk *supplementary budget* dan parlemen yang menyetujui penetapan *supplementary budget* dengan menggunakan dana *national reserves* Tahun 2020 di Singapura terjadi karena: *Pertama*, Presiden, kabinet pemerintah, dan parlemen memiliki kesamaan kepentingan untuk mengatasi pandemi Covid-19. *Kedua*, Presiden menyetujui penarikan dana *national reserves* karena alasan prinsipil dan kepentingan telah terpenuhi. *Ketiga*, sikap legislatif yang menyetujui berbagai rancangan *supplementary budget* didorong oleh adanya dominasi partai PAP yang terkonsolidasi secara sistemik dari kelembagaan partai politik, sistem elektoral, struktur *Party Whip* dalam parlemen, serta *model city state* yang sentralistik.

### Analisa Interaksi Eksekutif-Legislatif dalam Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020

Penjelasan sikap legislatif yang menerima Perppu No.1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 dapat dijelaskan melalui aturan formal dan informal yang terbentuk dalam institusi eksekutif dan legislatif. Berikut penjelasan aspek-aspek aturan formal dan informal yang mempengaruhi sikap eksekutif dan legislatif dalam penetapan Perppu No. 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020:

Berdasarkan peraturan perundang-undangan, terlihat bahwa kapasitas yang dimiliki oleh Presiden adalah mengeluarkan Perppu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.<sup>42</sup> Sekalipun begitu, Presiden memiliki keterbatasan dalam penerbitan Perppu karena harus mendapatkan persetujuan dari lembaga legislatif agar dapat mengubah Perppu menjadi Undang-Undang. Secara aturan formal, maka pemerintah memerlukan dukungan dari parlemen untuk dapat mengimplementasikan Perppu No. 1 Tahun 2020 secara utuh yang juga mengatur kebijakan anggaran penanganan Covid-19.

Di sisi lain, kapasitas yang dimiliki oleh lembaga legislatif adalah fungsi legislasi untuk menyetujui atau menolak Perppu menjadi Undang-Undang.<sup>43</sup> Dengan begitu, sikap menyetujui atau menolak Perppu No. 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang ditentukan dari suara mayoritas parlemen dalam sidang paripurna DPR.

M. Prakoso Aji menjelaskan bahwa kondisi krisis pandemi setidaknya mengubah tiga aspek konstelasi politik di Indonesia, yaitu: *Pertama*, peningkatan kekuasaan eksekutif untuk menangani pandemi Covid-19. Peningkatan

41 Tan, "Minimal Factionalism in Singapore's People's Action Party," 132-134.

42 Pasal 22 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, 1945.

43 Pasal 22 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, 1945.

kekuasaan ini terjadi karena didorong kondisi krisis pandemi memiliki dampak ekonomi dan kesehatan yang hampir menyeluruh ke sendi-sendi masyarakat. Peningkatan kekuasaan eksekutif yang dimaksud meliputi kewenangan tertentu yang tidak umum agar pemerintah lebih efisien dan efektif dalam menanggulangi dampak krisis pandemi. *Kedua*, timbulnya perubahan anggaran. Perubahan anggaran akan terjadi untuk menanggulangi krisis pandemi. Lembaga legislatif sebagai lembaga yang memiliki fungsi anggaran akan mempermudah berbagai alur persetujuan anggaran yang diajukan pemerintah. Hal ini terjadi karena legislatif menyadari bahwa kondisi krisis mengharuskan penguatan kewenangan pemerintah untuk mengatasi pandemi yang berdampak kepada kehidupan masyarakat secara umum. *Ketiga*, munculnya perasaan *sense of crisis* dan perasaan persamaan nasib yang membuat interaksi eksekutif-legislatif menjadi lebih cair. Dengan begitu, kondisi pandemi mendorong kemudahan konsensus-konsensus politik antara eksekutif-legislatif.<sup>44</sup>

Djayadi Hanan menjelaskan bahwa sistem presidensialisme multi-partai di Indonesia memiliki pola koalisi (aliansi) yang bersifat elastis.<sup>45</sup> Dari sisi eksekutif, Menurut Chaibub terdapat pola *president majority* yaitu pola seorang presiden yang membangun gaya politik akomodatif dan kompromistis dengan berbagai macam partai politik untuk menciptakan stabilitas dan kemudahan dalam membentuk kebijakan atau aturan perundang-undangan.

Dari sisi legislatif, Nurhasim menjelaskan terdapat pola pengejaran kepentingan *office-seeking* dan/atau *policy-seeking* oleh fraksi-fraksi partai politik. *Office-seeking* berkaitan dengan

koalisi (aliansi) yang terbangun atas pemberian jatah kursi, sedangkan *policy-seeking* berkaitan dengan koalisi (aliansi) yang terbentuk atas kesamaan pandangan atas sebuah kebijakan, ideologi, atau platform.<sup>46</sup> M. Prakoso Aji menjelaskan bahwa kondisi pandemi juga memiliki dampak terhadap partai-partai yang belum masuk ke dalam pemerintah untuk mempertimbangkan bergabung ke dalam koalisi pemerintah terutama Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Demokrat.<sup>47</sup> Analisanya terbukti dengan bergabungnya PAN ke Pemerintah pada Agustus 2021.<sup>48</sup>

Berdasarkan kronologis tersebut, terlihat bahwa ada pertemuan kepentingan antara eksekutif dan legislatif tentang kondisi krisis pandemi yang membahayakan konstituen mereka (masyarakat secara umum). Selain itu, terdapat dorongan (insentif) dari sistem presidensialisme multi-partai di Indonesia yang membuat presiden memiliki gaya politik akomodatif dan kompromistis dengan berbagai partai politik untuk menciptakan stabilitas dan kemudahan dalam membentuk kebijakan atau aturan perundang-undangan. Sedangkan fraksi-fraksi politik dalam lembaga legislatif memiliki dorongan (insentif) untuk membangun aliansi dengan eksekutif untuk mengejar kursi pemerintah dan kebijakan-kebijakan pemerintah.

Lebih lanjut, sistem otonomi daerah yang dianut Indonesia berpotensi mendorong pola interaksi eksekutif-legislatif yang terfragmentasi di daerah-daerah. Misalnya, Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dilaksanakan setelah terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) No. 21 Tahun

44 M. Prakoso Aji, "Konstelasi Politik Di Tengah Pandemi: Potensi Bertambahnya Dukungan Partai Politik Bagi Pemerintah" *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 17, No.2 (Desember 2020), 181-184.

45 Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multi Partai di Indonesia*. (Bandung: Mizan, 2014), 174-175.

46 Moch. Nurhasim, "Koalisi Nano-Nano Pilkada Serentak 2018," *Jurnal Penelitian Politik LIPI* 15, No. 2 (2018), 129-142.

47 Aji, "Konstelasi Politik Di Tengah Pandemi," 184-188.

48 "PAN Resmi Masuk Koalisi Pemerintah", *MediaIndonesia*, diakses 25 Agustus, 2021, <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/428034/pan-resmi-masuk-koalisi-pemerintah>

2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), tanggal 31 Maret 2020, tiga minggu setelah kasus pertama diumumkan di Indonesia. PP tersebut mengatur tentang pelaksanaan PSBB dan pemerintah daerah dapat melaksanakannya atas persetujuan Menteri Kesehatan. Hal ini tentunya dinilai sangat lambat oleh masyarakat. Dengan begitu, posisi pola interaksi eksekutif-legislatif yang terfragmentasi di daerah-daerah mendorong koordinasi yang lemah.

Dengan begitu, dapat disimpulkan bahwa sikap legislatif yang menerima Perppu No.1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 dari pemerintah terjadi karena: *Pertama*, pertemuan kepentingan atas krisis pandemi Covid-19 yang meluas di masyarakat. *Kedua*, sistem presidensialisme multi-partai yang mendorong sikap akomodatif presiden kepada fraksi-fraksi partai politik di parlemen untuk menciptakan kestabilan dan kemudahan dalam membuat kebijakan atau peraturan perundang-undangan dalam pemerintahannya. *Ketiga*, sistem presidensialisme multi-partai juga mendorong sikap aliansi parlemen dengan pemerintah untuk mengejar kepentingan kursi di legislatif atau pengambil kebijakan dalam pemerintah.

## Kesimpulan

Berdasarkan analisa yang telah dilakukan maka dapat terlihat bahwa ciri dari anggaran krisis Model Schick terjadi di Indonesia dan Singapura. Namun, terdapat perbedaan karakteristik anggaran krisis dari sisi prosedur, distribusi kekuasaan, dan jenis konflik yang berlaku di kedua negara tersebut, yaitu:

1. Prosedur pembentukan anggaran krisis Singapura adalah mekanisme penarikan dana *national reserves*, sedangkan prosedur anggaran krisis di Indonesia dibentuk dengan Perppu yang menyerahkan mekanisme pembentukan

anggaran melalui Peraturan Presiden.

2. Distribusi kekuasaan dalam anggaran krisis Singapura yang menyangkut *national reserves* ada pada Presiden, sedangkan distribusi kekuasaan dalam anggaran krisis Indonesia meliputi perluasan kewenangan pemerintah dan lembaga keuangan negara dan memperkecil kewenangan parlemen berdasarkan Perppu.
3. Jenis konflik anggaran krisis Singapura menyangkut masalah transparansi *national reserves*, sedangkan konflik anggaran krisis menyangkut masalah imunitas hukum dan pemangkasan fungsi *budgeting* parlemen berdasarkan Perppu.

Analisa politik anggaran dalam kebijakan anggaran krisis (penarikan *national reserves* dan penerbitan Perppu) memperlihatkan bahwa kondisi krisis akan mendorong kemunculan kesamaan kepentingan dan kerjasama antara lembaga eksekutif-legislatif untuk melindungi konstituenya dari ancaman Pandemi Covid-19. Namun, terdapat dorongan (insentif) yang berbeda atas kerjasama yang terbentuk antara eksekutif-legislatif di kedua negara tersebut. Dorongan kerjasama antara lembaga eksekutif-legislatif di Singapura terjadi karena adanya sistem yang didominasi PAP yang terkonsolidasi secara sistemik dari kelembagaan partai politik, sistem elektoral, dan struktur *Party Whip* dalam parlemen.

Sedangkan dorongan kerjasama eksekutif-legislatif di Indonesia terjadi karena sistem presidensialisme multi-partai yang membuat presiden menjadi akomodatif kepada fraksi-fraksi partai politik di parlemen untuk menciptakan kestabilan dan kemudahan dalam membuat kebijakan atau peraturan perundang-undangan dalam pemerintahannya. Di sisi lain, fraksi-fraksi partai politik di parlemen Indonesia memiliki kepentingan kursi/jabatan atau pengambil kebijakan dalam pemerintah.

Selain itu, pola interaksi eksekutif-legislatif juga dipengaruhi oleh sistem sentralisasi dan otonomi daerah yang dianut negara-negara.

Otonomi daerah yang dianut Indonesia berpotensi melemahkan koordinasi eksekutif-legislatif di daerah-daerah dalam politik anggaran Covid-19, sedangkan sistem *city state* yang tersentral mendorong efektifitas interaksi-eksekutif dalam politik anggaran Covid-19. Sekalipun begitu, interaksi eksekutif-legislatif sangat didominasi kelompok eksekutif di Singapura.

Oleh karena itu, artikel ini menemukan bahwa model sistem politik sebuah negara (sistem presidensialisme/parlementer; sistem multi-partai/dwi-partai; dan sistem otonomi daerah/*citystate* sentralistik) akan mempengaruhi pola interaksi eksekutif-legislatif dalam politik anggaran Covid-19. Artikel ini menemukan bahwa sistem politik dengan dwi-partai dan *city-state* yang tersentral oleh perdana menteri yang kuat (Singapura) cenderung lebih mudah mencapai konsensus dalam politik anggaran, sedangkan sistem politik dengan presidensialisme-multipartai dan otonomi daerah (Indonesia) cenderung lebih sulit untuk mencapai konsensus dalam politik anggaran. Kesulitan tersebut terjadi karena banyaknya tawar-menawar politik diantara eksekutif-legislatif dari berbagai tingkatan, serta koordinasi pusat-daerah yang berpotensi cenderung lemah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Walid & Kim, Soojin. "Singapore's Responses to the COVID-19 Outbreak: A Critical Assessment", *American Review of Public Administration* Vol. 50(6-7)(2020): 770 -776.
- Aji, M. Prakoso. "Konstelasi Politik Di Tengah Pandemi: Potensi Bertambahnya Dukungan Partai Politik Bagi Pemerintah" *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 17, No.2 (Desember 2020):181-194.
- Barroy, Helena et, al. "How to Budget for COVID-19 Response? A Rapid Scan of Budgetary Mechanisms in Highly Affected Countries." *WHO Publications*(2020).
- Bogdan, Robert & Taylor, Steven. *Pengantar Metode Kualitatif*. Surabaya: Usaha Nasional,1992.
- Budiardjo, Miriam.*Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Curristine, Teresa, et. al. "Budgeting in a Crisis: Guidance for Preparing the 2021 Budget." *Fiscal Affairs IMF*(2020).
- Hague, Rod, et. al. *Comparative Government and Politics: An Introduction* 10<sup>th</sup> ed. London: Macmillan Press, 2016.
- Hanan, Djayadi. *Menakar Presidensialisme Multi Partai di Indonesia*. Bandung: Mizan, 2014.
- Hyde, A. *Government Budgeting: Theory, Process, and Politics*. Canada: Wadsworth, 1991.
- Kemenkeu RI. *Merekam Pandemi Covid-19 dan Memahami Kerja Keras Pengawal APBN*. Jakarta: Kemenkeu RI, 2021.
- Kwan, Chang Yee. "Design, Reporting, and Broader Impact: COVID-19 Budgeting in Singapore." *Policy Design and Practice*, 4:1, (2021): 169-183.
- Lane, Jan-Erik & Ersson, Svante. *Comparative Politics: An Introduction and New Approach*. Cambridge: Polity Press, 1994.
- Neuman, W.L. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* 6<sup>th</sup> ed. Pearson Education, Inc. Boston, 2006.
- Nurhasim, Moch. "Koalisi Nano-Nano Pilkada Serentak 2018," *Jurnal Penelitian Politik LIPI* 15, No. 2 (2018): 129-142.

- Prime Minister's Office Singapore, *The Principles for Determining and Safeguarding the Accumulated Reserves of the Government and the Fifth Schedule Statutory Boards and Government Companies*, Parliament of Singapore, 1991.
- Rakner, Lise, et. al. "The Budget as Theatre: The Formal and Informal Institutional Makings of the Budget Process in Malawi." *Department for International Development (DFID): Final Report*(2004).
- Santiso, Carlos. "Understanding the Politics of the Budget" *Department for International Development (DFID): Practice Paper*(2007).
- Schick, A. "Crisis Budgeting." *Annual Meeting Senior Budget Officials OCD in Paris* 4-5 June (2009).
- Schick, A. "Crisis Budgeting." *OECD Journal on Budgeting* 9 (3)(2010): 1-14.
- Suksmonohadi, Masagung & Indira, Diah. "Kebijakan Penanganan Pandemi Covid-19" *Perkembangan Ekonomi Keuangan dan Kerja Sama Internasional*, Edisi II(2020)
- Suparman, Nanang. "Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara". *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, 6 (1)(2021): 31-42.
- Tan, Netina, "Minimal Factionalism in Singapore's People's Action Party" *Journal of Current Asian Affairs*, Volume 39 (1) (2020).
- WHO, COVID-19 *Strategic Preparedness and Response Plan*. Geneva: World Health Organization(2021).
- Wildavsky, A.B. *The New Politics of the Budgetary Process* 5<sup>th</sup> ed. New York: Pearson, 2000.