

UPAYA AKUNTABILITAS DISKRESI PEMERINTAH PADA MASA PANDEMI COVID-19

Zulfi Ariefandi

Prodi Hak Asasi Manusia and Good Governance, Fakultas Pascasarjana Ilmu Hukum
Universitas Indonesia
mzulfi.ariefandi@gmail.com

Hari Prasetyo

Prodi Hak Asasi Manusia and Good Governance, Fakultas Pascasarjana Ilmu Hukum
Universitas Indonesia
hariprasetyo@ui.ac.id

Teuku Syahrul Ansari

Prodi Hak Asasi Manusia and Good Governance, Fakultas Pascasarjana Ilmu Hukum
Universitas Indonesia
teuku.syahrul@fh.unsika.ac.id

Abstrak

Akuntabilitas menimbulkan peran penting antara pemerintah dan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip good governance. Paradigma baru administrasi publik hadir dengan merumuskan serangkaian cita-cita dan praktik yang terkait dengan nilai dan norma tertentu dalam melaksanakan akuntabilitas pelayanan publik. Lebih khusus pokok permasalahan dalam tulisan ini yang akan dibahas ialah mengenai upaya akuntabilitas pemerintah dalam melakukan diskresi pada masa pandemi Covid-19. Metode yang akan digunakan untuk menyusun makalah ini adalah Yuridis Normatif, dengan Pendekatan Konseptual (conceptual approach) dan Pendekatan Perundang-undangan (statue approach) dengan menelusuri dokumen-dokumen akademik di bidang hukum dan administrasi publik yang relevan dengan akuntabilitas pelayanan publik. Kemudian diperoleh hasil dari penelitian bahwa penanganan pandemi dan pengambilan kebijakan pada masa pandemi Covid-19 kurang transparan dan tidak berdasarkan data yang akurat. Oleh karena itu, pemerintah harus bertindak secara bertanggung jawab, beretika, dan sesuai dengan prinsip demokrasi dan prinsip umum manajemen yang baik. Akuntabilitas menimbulkan peran penting antara pemerintah dan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip good governance.

Kata Kunci : Hukum, Akuntabilitas, Administrasi Publik, Diskresi, Covid-19

Abstract

Accountability creates an important role between government and society based on the principles of good governance. The new paradigm of public administration comes by formulating a series of ideals and practices related to certain values and norms in carrying out public service accountability. More specifically, the main problem in this article that will be discussed is the government's accountability efforts in exercising discretion during the Covid-19 pandemic. The method that will be used to prepare this paper is Normative Juridical, with a conceptual approach and a statutory approach by searching academic documents in the field of law and public administration that are relevant to public service accountability. Then the results obtained from the research showed that the handling of the pandemic and policy making during the Covid-19 pandemic was less transparent and not based on accurate data. Therefore, the government must act responsibly, ethically, and in accordance with democratic principles and general principles of good management. Accountability creates an important role between government and society based on the principles of good governance.

Keywords: Law, Accountability, Public Administration, Discretion, Covid-19

PENDAHULUAN

Secara terminologi akuntabilitas berasal dari bahasa Inggris *accountability* yang berarti keadaan yang dapat dipertanggungjawabkan. Jadi, akuntabilitas bisa dikatakan menggambarkan suatu keadaan atau kondisi yang dapat dipertanggungjawabkan.¹ Akuntabilitas adalah suatu konsep etika yang sangat dekat dengan administrasi publik pemerintahan (eksekutif pemerintah, legislatif parlemen, dan yudikatif) yang mempunyai beberapa istilah, seperti dipertanggungjawabkan (*responsibility*), yang dapat dipertanyakan (*answerability*), yang dapat dipersalahkan (*blameworthiness*), dan yang mempunyai keterkaitan dengan harapan yang dapat menerangkan salah satu aspek dan administrasi publik pemerintah.²

Menurut Patricia Douglas fungsi *accountability* meliputi tiga unsur :

1. providing information about decisions and actions taken during the course of operating entity (memberikan informasi tentang keputusan dan tindakan yang diambil selama operasi entitas)
2. having the internal parties review the information (meminta pihak internal meninjau informasi tersebut)
3. taking corrective actions where necessary (mengambil tindakan korektif jika diperlukan)

Maka dari itu, suatu entitas yang *accountable* adalah yang dapat menyajikan informasi secara terbuka mengenai keputusan-keputusan yang telah ditetapkan ketika beroperasinya entitas tersebut, sehingga memungkinkan pihak luar untuk mereview informasi tersebut, serta ketika dibutuhkan harus ada ketersediaan untuk mengambil tindakan korektif. Akuntabilitas dan Transparansi tidak dapat dipisahkan, walaupun tidak dapat dipisahkan namun kedua prinsip tersebut memiliki arti yang berbeda. Transparansi adalah bersifat terbuka sehingga bisa diakses oleh semua orang yang membutuhkan. Akuntabilitas berarti bahwa setiap tindakan dan hasil dari suatu pelayanan publik harus selalu dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, sedangkan partisipasi berarti bahwa suatu pelayanan publik akan maksimal hanya jika masyarakat berpartisipasi di dalamnya.³

Di awal tahun 2020, penyebaran virus corona mulai menyebar ke seluruh dunia dan tidak

¹ Kezia Princesa Wantah, Lintje Kalangi, Steven Tangkuman, "Evaluasi Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Pada Satuan Kerja Non Vertikal Tertentu Penyediaan Perumahan Provinsi Sulawesi Utara," *Jurnal Riset Akuntansi* 15, no. 3 (2020).

² Sitti Maryam, "Evaluasi Penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Wajo," *JEMA Apdertisi* 1, no. 2 (2020).

³ Zakaria Batubara, Ria Risna, "Pengaruh Akuntabilitas, Partisipasi dan Pengawasan Terhadap Kinerja Anggaran Berkonsep Value For Money Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bengkalis," *Jurnal Akuntansi Syariah* 4, no. 1 (2020).

terkendali. Lebih dari 200 negara telah melaporkan warga yang dikonfirmasi dengan gejala sedang, lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) orang telah terdaftar terinfeksi dan jumlahnya terus bertambah setiap hari.

Penyakit ini tidak hanya mempengaruhi kesehatan tetapi juga menimbulkan kerugian dalam berbagai aspek kehidupan, baik sosial budaya maupun ekonomi. Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) telah mengumumkan bahwa virus corona dapat digolongkan sebagai pandemi global, karena jumlah orang yang terinfeksi virus tersebut telah melebihi 121.000 (seratus dua puluh satu ribu), 4.373 meninggal dunia dan 66.239 lainnya meninggal dunia. dinyatakan sembuh.

Pesatnya peningkatan kasus positif Covid-19 menuntut kebijakan pemerintah segera untuk membendung pandemi, baik berupa regulasi maupun keputusan untuk mencegah agar kasus tidak semakin meluas. Instrumen hukum berupa undang-undang atau pedoman diperlukan untuk memerangi pandemi virus Covid-19. Berbagai arahan telah dikeluarkan Presiden, yakni Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan Covid-19 dan Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Besar-besaran (PSBB) Terkait Penanganan Covid-19., Perpres No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kondisi Kesehatan Masyarakat, Perpres No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Untuk Menghadapi Covid-19, Perpres No. 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedudukan dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2020 dan terakhir Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang penetapan bencana alam tidak wajar akibat penyebaran Covid-19 sebagai bencana nasional.⁴

Pokok permasalahan yang akan dirumuskan dalam artikel ini adalah mengenai upaya akuntabilitas pemerintah dalam melakukan diskresi pada masa pandemi Covid-19 dengan penelusuran berbagai sumber akademik di bidang administrasi publik adalah untuk memperoleh konsep dan teori yang berkaitan dengan kajian akuntabilitas pelayanan publik dan organisasi sektor publik. Selain itu, jenis informasi yang diperoleh merupakan data sekunder, yang kemudian dideskripsikan dalam bentuk naratif atau dalam bentuk lain, tergantung kebutuhan penyajian informasi tersebut. Sementara itu, data dianalisis berdasarkan teori dan konsep pelayanan publik dan akuntabilitas sektor publik, kemudian diberi makna melalui proses interpretasi data.

METODE PENELITIAN

Metode yang akan digunakan untuk menyusun makalah ini adalah Yuridis Normatif, dengan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) dan Pendekatan Perundang-undangan (*statue approach*) dengan menelusuri dokumen-dokumen akademik di bidang hukum dan administrasi publik yang relevan dengan akuntabilitas pelayanan publik.

⁴ Glory Miliani Ampow dkk., "Penerapan Diskresi oleh Presiden Atas Kebijakan Keuangan Negara Dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020," *Jurnal Lex Administratum* IX, no. 3 (April 2021).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Upaya Akuntabilitas Diskresi Pemerintah Pada Masa Covid-19

Akuntabilitas Publik

Akuntabilitas publik adalah suatu upaya menginformasikan dan mempublikasikan tindakan dan pencapaian pemerintah kepada pihak yang berkepentingan dalam laporan. Pemerintah harus menjadi sasaran penyediaan informasi terkait dengan pelaksanaan hak-hak rakyat baik di pusat maupun di daerah, hal mana hak tersebut merupakan hak atas informasi yakni untuk didengar keinginannya dan atas penjelasannya.⁵ Sejak diterbitkannya Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 tentang pertanggungjawaban lembaga negara, lembaga pemerintah harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dan tanggung jawabnya serta diberdayakan untuk mengelola sumber dayanya melalui penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah (LAKIP). Dengan keluarnya Peraturan Pemerintahan Daerah yang baru yaitu UU No. 22 Tahun 1999, kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan diganti lagi dengan UU No. 23 Tahun 2014.

Pada dasarnya, tugas dan tujuan kebijakan otonomi daerah terletak pada amanat undang-undang, yakni :

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat;
2. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumberdaya lokal/daerah untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat; dan
3. Untuk memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pemerintahan dan pembangunan.

Kebijakan otonomi daerah telah membawa perubahan struktural, fungsional, dan kultural dalam penyelenggaraan negara, yang diharapkan dapat meningkatkan kemampuan dan efisiensi negara dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas sesuai dengan harapan masyarakat.⁶ Harus diakui bahwa pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah pada era reformasi saat ini masih mengalami pembaharuan baik dari segi paradigma maupun bentuk pelayanan, seiring dengan tuntutan masyarakat yang semakin berkembang dan perubahan yang terjadi pada pemerintahan itu sendiri.⁷ Namun reformasi yang dilakukan kedua belah pihak belum membuahkan hasil yang memuaskan, terbukti dengan banyaknya keluhan masyarakat tentang

⁵ Lembaga Administrasi Negara, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, "*Akuntabilitas dan Good Governance*," (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara 2000).

⁶ Mahsun, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, (Yogyakarta: BPF 2013).

⁷ Kurnia Utami, Efrizal Syofyan, "Pengaruh Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Terhadap Pengawasan Keuangan Daerah Dengan Variabel Pemoderasi Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik," *Jurnal WRA* 1, no. 1 (April 2013).

proses pelayanan dan birokrasi yang berbelit-belit, transparan, kurang informatif, kurang fleksibel dan kurang konsisten, serta praktik pungutan masih dapat dilakukan. dan tindakan yang ditunjukkan dengan kepuasan dan KKN.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih terdapat kondisi yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal ini disebabkan ketidaksiapan untuk bereaksi terhadap perubahan negara berskala besar dan dampak dari berbagai persoalan pembangunan yang kompleks. Selain itu, tatanan sosial baru menghadapi ekspektasi dan tantangan global yang memicu perkembangan ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan. Kondisi ini harus disikapi dengan bijak dalam langkah-langkah tindakan yang berkesinambungan dan berkesinambungan di berbagai bidang pembangunan. Maka dari itu konsep pelayanan publik yang mencakup nilai-nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang dapat memasukkan hak asasi manusia, perlu diterapkan agar masyarakat mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan keinginan dan cita-cita tujuan nasional.

Untuk melaksanakan tanggung jawab pelayanan publik, pemerintah harus didukung dengan upaya menyediakan ketersediaan yang cukup dari berbagai segi, seperti kecukupan peralatan/sumber daya manusia baik secara kuantitas maupun kualitas, sarana dan prasarana yang memadai serta peralatan penunjang fasilitas pelayanan, dan komitmen kualitas tinggi. Pegawai negeri sendiri merupakan penyelenggara pelayanan publik.^{8,9}

Indikator Kinerja

Indikator kinerja didefinisikan sebagai parameter kuantitatif atau kualitatif yang menggambarkan sejauh mana suatu tujuan yang ditetapkan telah tercapai dan diselesaikan dengan mempertimbangkan indikator masukan (input), keluaran (output), hasil (outcome), manfaat (benefit) dan dampak (impact).¹⁰ Tanggung jawab lebih dari kemampuan atau kemungkinan bahwa seseorang atau sesuatu dapat bertanggung jawab atau akuntabel. "Jadi dapat dikatakan bahwa Akuntabilitas pemerintah merupakan dasar dari tanggung jawab. Akuntabilitas berfokus pada bagaimana kekuatan itu digunakan. Akuntabilitas didefinisikan sebagai seseorang atau sekelompok orang yang bertanggung jawab kepada individu atau badan tertentu atas keputusan dan tindakan mereka. Akuntabilitas adalah tentang mencari tahu siapa yang dapat dimintai pertanggungjawaban dan siapa yang berkewajiban untuk menjelaskan. Akuntabilitas merupakan

⁸ Faisal, Kamal Huda Nasution, "Otonomi Daerah: Masalah dan Penyelesaiannya di Indonesia," *Jurnal Akuntansi* 4, no. 2 (April 2016).

⁹ Mohammad Yuhdi, "Peranan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan," *Jurnal ilmiah. Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan* 15, No.1.

¹⁰ K. W. Wicaksono, "Akuntabilitas Organisasi Sektor Publik," *JKAP (Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik)* 19, no. 1 (2015).

istilah yang sering digunakan dalam arti yang sangat luas dan abstrak. Istilah ini mengacu pada konsep umum akuntabilitas dan penggunaan kekuasaan untuk mencapai kepentingan masyarakat.”

Ada tiga aspek praktis untuk dibedakan dalam pemisahan kekuasaan . Pertama, akuntabilitas dalam arti dapat dimintai pertanggungjawaban atas bagaimana kekuasaan/otoritas digunakan. Dalam hal ini, lembaga peradilan dapat bereaksi dengan logika hukum. Kedua, dalam arti kekuasaan dijalankan hanya dengan batasan-batasan tertentu. Misalnya, pengadilan tidak boleh masuk ke wilayah politik. Ketiga, dalam arti memperbolehkan segala sanksi ketika kekuasaan atau wewenang disalahgunakan .

Masalah akuntabilitas dan pertanggung jawaban dalam layanan publik sangatlah kompleks. Akuntabel pemerintah (birokrat) harus bertanggung jawab kepada berbagai lembaga dan norma, termasuk kepentingan publik, undang-undang dan konstitusi, lembaga lain, tingkat pemerintahan lainnya, media, norma profesional, nilai dan norma masyarakat, faktor sosial, norma situasional dan demokrasi, dan Warga negara alami. Bahkan pemerintah harus menanggapi semua norma, nilai, dan preferensi yang bersaing dalam pemerintahan kita yang kompleks.

Akuntabilitas kinerja merupakan ungkapan komitmen instansi pemerintah untuk bertanggung jawab atas berhasil atau tidaknya misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara berkala.¹¹

Media akuntabilitas dalam konsep tanggung jawab tidak terbatas pada laporan tanggung jawab, tetapi juga termasuk praktik yang memfasilitasi klien untuk memperoleh informasi secara langsung atau tidak langsung, secara lisan atau tertulis.¹² Oleh karena itu, akuntabilitas tumbuh subur di lingkungan di mana transparansi adalah dasar dari akuntabilitas.

Parlemen memiliki tiga peran penting dalam proses anggaran: mewakili kepentingan masyarakat, memberdayakan pemerintah, dan mengontrol kegiatan pemerintah. Salah satu efek positif dari keterlibatan masyarakat adalah berbagi informasi secara efektif. Tanggung jawab publik membutuhkan partisipasi kepala badan dan warga negara dalam persiapan dan pengendalian anggaran. Dalam hal ini, lembaga legislatif memiliki tugas dan tugas untuk menyalurkan keinginan masyarakat. Oleh karena itu, legislator harus memahami fungsinya, memahami rakyat, memahami keinginan mereka serta masalah dan kepentingan yang mereka hadapi. Kualitas memahami tugas dan keinginan anggota masyarakat membutuhkan dari mereka pengetahuan, keterampilan, kemampuan dan keterampilan yang luas dan mendalam. Pengetahuan, kemampuan, keterampilan dan kemampuan diwujudkan melalui pendidikan, pengetahuan dan pengalaman.

¹¹ Garreth Griffith, "*Judicial Accountability*," Background Paper No. 1/98, published by the NSW Parliamentary Library.

¹² John M. Ackerman, "Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion," *Social Development Paper, Participation and Civic Engagement*, Paper No. 82 (March 2005).

TAP MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang perwujudan negara yang bersih bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, dan UU No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, pemerintah kemudian mencanangkan Inpres No. 7 Tahun 1999, tentang tanggung jawab atas hasil instansi pemerintah. Arahan presiden tersebut mewajibkan setiap instansi pemerintah yang terdiri dari Pejabat Independen Tingkat IV, III, dan II ke atas untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dan tanggung jawabnya serta diberi wewenang untuk menggunakan sumber daya dan kebijakan yang dipercayakan kepadanya melalui pengkajian strategis. sasaran rencana yang telah dibuat sebelumnya.

Diskresi

Negara memiliki tujuan mewujudkan kesejahteraan rakyatnya (welfare state). Maka negara harus melakukan berbagai hal untuk memenuhi kebutuhan masyarakat melalui penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat secara memadai, kualitas pelayanan publik menjadi sangat penting, namun kebutuhan masyarakat sangatlah kompleks dan luas, hal mana tidak semua regulasi dan peraturan yang ada dapat mengakomodir tindakan pemerintah.¹³ Atas permasalahan tersebut, maka dari itu haruslah terdapat suatu keadaan khusus, dimana pemerintah dapat membuat kebijakan atas inisiatif sendiri, terkhusus untuk menghadapi masalah-masalah krusial yang timbul dalam keadaan-keadaan terdesak, sedangkan peraturan yang ada belum dapat mengakomodir pemerintah dalam melakukan tindakan. Di dalam hukum administrasi negara, dikenal dengan istilah discretionary power atau freies Ermessen.

Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah diberikan kewenangan berupa freies Ermessen atau discretionaire atau secara lebih akrab kita kenal dengan diskresi, untuk mengatasi masalah dalam servis publik yang begitu luas dan kompleks.¹⁴ Dalam perjalanannya, banyak ditemukan pejabat pemerintah mengeluarkan kebijakannya melalui diskresi, seperti peraturan, keputusan, surat edaran, dan lainnya. Semua kebijakan tersebut dilakukan dengan tidak didasari atribusi kewenangan peraturan perundang-undangan dalam mengeluarkannya.

Diskresi, discretion, discretionair, freies ermessen sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para penguasa yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri. Selain itu, diskresi merupakan pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindakan maupun perbuatan pemerintah harus didasarkan ketentuan

¹³ Frank Vibert, *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*, ebook, (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2007).

¹⁴ Stela Octaviani Pandey, Florence D. J. Lengkong, Joorie M. Ruru, "Akuntabilitas Pelayanan Publik di Kelurahan Mahakeret Timur Kecamatan Wenang Kota Manado," *Jurnal Universitas Sam Ratulangi* (2019).

Undang-Undang.

Wewenang diskresi sebagai wewenang *fakultatif*, yaitu wewenang yang tidak mewajibkan badan atau pejabat tata usaha Negara menerapkan wewenangnya, tetapi memberikan pilihan sekalipun hanya dalam hal-hal tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya. Sedangkan Sjachran Basah mengatakan bahwa *freies ermessen* adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi Negara itu sesuai dengan hukum.

Adapun menurut Hadjon, kebijakan yang dikeluarkan oleh penguasa tidak dapat digugat, hal ini didasarkan pada prinsip *beleidsvrijheid* yang melekat pada penguasa.¹⁵ *Beleidsvrijheid* pada penguasa meliputi tugas-tugas militer, politonil, hubungan luar negeri, pekerjaan untuk kepentingan umum, serta keadaan yang tidak dapat diduga atau dalam pengambilan tindakan kedaruratan. Selain hal itu, Amarullah menguatkan bahwa kebijakan penguasa tidak termasuk dalam kompetensi pengadilan untuk menilai sesuai dengan yurisprudensi dan ilmu hukum.¹⁶

Secara konstitusional, diskresi termuat dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan serta dalam undang-undang perubahannya. Dengan adanya diskresi diharapkan dapat menciptakan tertibnya penyelenggaraan administrasi pemerintahan, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menciptakan kepastian hukum, memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan, menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintahan, melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Diskresi merupakan keputusan atau upaya yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan dalam mengatasi masalah yang dihadapi dalam menjalankan pemerintahan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 175 angka 1 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 1 angka 9 UU Administrasi Pemerintahan. Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan menyebutkan pemerintah mempunyai hak untuk kewenangan membuat keputusan atau mengambil tindakan, adapun hak yang dimaksud salah satunya adalah menggunakan diskresi sesuai dengan tujuannya.

Jika melihat ketentuan dalam Pasal 175 angka 1 UU Cipta Kerja yakni menjelaskan bahwa pejabat pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun di penyelenggara negara lainnya, maka dapat diketahui pejabat pemerintah yang dimaksud mempunyai kewenangan melaksanakan diskresi adalah pejabat yang melaksanakan pemerintahan, baik itu eksekutif, legislatif, maupun yudikatif atau alat-alat

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya : Peradaban, 2007.

¹⁶ Amarullah Salim, *Perbuatan Melawan Hukum Yang dilakukan oleh Penguasa Menurut Hukum Perdata Beserta Masalah Ganti Rugi, Bahan Kuliah Pekan Orientasi dan Penataran Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, 1994.

kelengkapan negara lainnya yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan yakni hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.

Alasan mengapa diskresi ini hadir tentu merupakan hal penting supaya tidak terjadinya kekosongan yang tidak bisa diatasi oleh pemerintah seperti halnya dalam memberikan suatu pilihan keputusan atau tindakan, kemudian pengambilan keputusan/tindakan dikarenakan undang-undang atau peraturan lainnya tidak mengatur tentang hal tersebut, atau tidak lengkap dan tidak jelasnya peraturan perundang-undangan yang ada, selain itu bisa juga disebabkan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.¹⁷ Namun dalam melaksanakannya, diskresi juga harus memenuhi beberapa syarat dalam menjalankannya sebagaimana diatur dalam Pasal 175 ayat (2) Undang-Undang Cipta kerja yaitu harus sesuai dengan tujuan diskresi; sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB); harus berdasarkan alasan yang objektif; selain itu tidak boleh menimbulkan konflik kepentingan; dan harus dilakukan dengan itikad baik

Adapun contoh diskresi yang biasanya dibutuhkan di saat-saat genting seperti saat pandemi Covid-19, pemerintah harus mengambil keputusan yang cepat dan tepat, dengan mempertimbangkan anggaran yang telah direncanakan sebelumnya.¹⁸ Meski pada dasarnya keadaan dan kondisi selama pandemi Covid-19 seakan memberikan pukulan berat bagi negara.

Diskresi Pemerintah Era Covid-19

Virus corona marak menyebar menjadi wabah penyakit di setiap negara dan menjadi tidak terkendali di tahun 2020 awal. Hampir setiap negara tercatat warga negaranya tertular dengan gejala sedang, lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) orang telah terdaftar terinfeksi dan jumlahnya semakin hari semakin bertambah.

Selain mempengaruhi kesehatan, virus ini juga menyebabkan kemerosotan dalam berbagai aspek, yakni ekonomi, sosial maupun budaya. Virus corona telah digolongkan dan diumumkan oleh *World Health Organization* (WHO) sebagai pandemi global, melihat jumlah orang melebihi 121.000 (seratus dua puluh satu ribu) terinfeksi oleh virus tersebut, 4.373 telah meninggal dunia kemudian 66.239 orang lainnya dunia dinyatakan sembuh.

Pesatnya peningkatan kasus positif Covid19 menuntut kebijakan pemerintah segera untuk membendung pandemi, baik berupa regulasi maupun keputusan untuk mencegah agar kasus tidak semakin meluas.¹⁹ Instrumen hukum berupa undang-undang atau arahan diperlukan untuk

¹⁷ Rosalina Pebrica Mayasari, "Pengaruh Kualitas Anggota Dewan Terhadap Pengawasan APBD Dengan Tata Pemerintahan Yang Baik Sebagai Variabel Moderating," *Jenius* 2, no. 1 (2012).

¹⁸ Reza Yustianto, "Diskresi Pemerintah Dalam Penanganan Pandemi Covid 19 Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020," *Jurnal Restorasi Hukum* 5, no. 1 (2022).

¹⁹ R.B. Gibson, "*The Value of Participation*" dalam P.S. Elder, "*Environmental Management and Public Participation*," (Toronto: Canadian Environmental Law Association, 1980).

memerangi pandemi virus Covid-19. Berbagai arahan telah dikeluarkan Presiden, yakni Keputusan Presiden No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penangan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), adapun keputusan yang terdapat dalam keppres ini berupa pembentukan Gugus Tugas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, adapun gugus tugas ini dibentuk bertujuan untuk meningkatkan ketahanan nasional di bidang kesehatan, mempercepat penanganan Covid-19 melalui sinergi antar Kementerian / lembaga pemerintah daerah dan lainnya. Selanjutnya Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), untuk wilayah yang berdampak signifikan oleh penyebaran virus corona, pemerintah melakukan kegiatan pembatasan berskala besar berupa peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum.

Tidak hanya itu, Pemerintah menetapkan Virus Corona sebagai jenis penyakit yang menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat dan wajib dilakukan upaya penanggulangan melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Selain itu, untuk mengatasi masalah ekonomi Pemerintah juga menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), kemudian Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2020. Upaya Pemerintah selanjutnya adalah ikut melibatkan gubernur, bupati dan walikota sebagai Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di masing-masing daerah melalui Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020.

Selanjutnya pada tanggal 5 Desember 2022, Pemerintah melalui Instruksi Mendagri Nomor 01 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19 menerbitkan beberapa pemberlakuan kegiatan pembatasan dengan menyesuaikan keadaan dampak virus Covid-19 pada daerah masing-masing, atau lebih dikenal dengan istilah PPKM. Pemerintah terus melakukan upaya penanganan melalui peraturan dengan cara menaikkan dan menurunkan levelnya, khususnya pada daerah Jawa-Bali yang memiliki dampak sangat masif, hal ini tentunya disebabkan karena daerah yang paling padat jumlah penduduknya dibanding pulau-pulau lainnya dalam wilayah Indonesia.

Kewenangan Pemerintah

Seperti pada pembahasan sebelumnya, dalam penanganan masalah pandemi yang terjadi di dalam negeri, peraturan-peraturan yang dikeluarkan tersebut merupakan solusi dari situasi pandemi di Indonesia. Selain mampu mempertegas dan memperjelas instruksi kepada masyarakat

dengan landasan hukum dan sanksi yang jelas, peraturan-peraturan tersebut juga menjadi sebuah solusi untuk menyelaraskan kebijakan-kebijakan sepihak yang dibuat oleh beberapa Pemerintah Daerah.

Presiden Jokowi dalam pidatonya tanggal 31 Maret 2020 mengatakan kewenangan untuk menetapkan kebijakan penanganan Covid-19 berada di tangan pemerintah pusat. Namun jika dilihat, dalam peraturan-peraturan tersebut Pemerintah Pusat hanya mempunyai kewenangan untuk menetapkan status PSBB, sedangkan keputusan untuk dimulai, diperpanjang dan disudahinya PSBB dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah.

Peraturan teknis PSBB diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020, dalam Pasal 4 menyebutkan selain beberapa indikator penilaian epidemiologi, kepala daerah dalam mengajukan permohonan PSBB juga harus menyampaikan informasi tingkat kesiapan daerahnya tentang aspek ketersediaan kebutuhan hidup dasar rakyat, sarana dan prasarana kesehatan, anggaran dan operasionalisasi jaring pengaman sosial dan aspek keamanan.

Penetapan kebijakan yang diserahkan kepada daerah membuat masing-masing daerah mempunyai pola yang berbeda-beda, bahkan tidak jarang terjadi disharmonisasi kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah.²⁰ Seperti pada Wilayah Jabodetabek, kontradiksi kebijakan bukan terjadi antar wilayah melainkan muncul karena tidak ada sinkronisasi kebijakan Pemerintah Daerah dengan kebijakan beberapa Kementerian. Ketidakselarasan ini terjadi disebabkan adanya kewenangan yang tumpang tindih dan tarik-menarik antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Walaupun Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 memberi peran besar kepada Pemda, namun beberapa sektor tidak bisa dikendalikan oleh Pemda karena bersinggungan dengan kewenangan Pemerintah Pusat. Sebagai contoh adanya disharmonisasi Permenhub tentang pembatasan jumlah KRL dengan Pergub DKI Jakarta mengenai aturan operasional KRL, kemudian kebijakan Kemenperin dalam memberikan izin operasional perusahaan sehingga menyebabkan dua pabrik di Cikarang harus ditutup karena terjadi penularan Covid-19.

Polemik ini terjadi sebab adanya tumpang tindih kewenangan antara pusat dan daerah, hal ini disebabkan karena delegasi kewenangan kepada daerah justru membuat masalah dalam pelaksanaannya. Pemberian kewenangan kepada pemda dinilai kurang tepat, sebab prinsip desentralisasi di Indonesia adalah pembagian kewenangan, bukan pemisahan kekuasaan, kewenangan daerah dibatasi oleh batas administratif wilayah dan kewenangan Pemerintah Pusat sebagai otoritas tertinggi, sementara pandemi telah menyebar melewati batas administrasi wilayah daerah, untuk itu perlu dikembalikan sebagai tanggung jawab penuh pemerintah pusat. Selain itu juga, Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan mengatur bahwa

²⁰ R. B. Denhardt and J. V. Denhardt, *The New Public Service: Serving Not Steering*, (New York: M.E. Sharpe Inc., 2003).

penyelenggaraan penanggulangan kedaruratan kesehatan masyarakat berada pada Pemerintah Pusat.

Akuntabilitas Pemerintah

Bahwa dalam kebijakan yang dikeluarkan pemerintah seperti PSBB, PPKM dan pembatasan lainnya menyebabkan terjadinya penurunan kegiatan ekonomi masyarakat, hal ini tentu tidak bisa disalahkan mengingat pentingnya pengurangan angka covid supaya kehidupan dapat kembali berjalan normal, namun perpanjangan pembatasan yang terus menerus membuat masyarakat juga butuh akan solusi dari pemerintah, bukan hanya dilakukannya pembatasan yang terkesan membuat ekonomi hanya dapat dijalankan bagi pemerintah maupun masyarakat menengah ke atas.²¹

Sebagai pemegang mandat kepercayaan, pemerintah perlu menjamin akuntabilitas dalam penanganan Covid-19 kepada rakyat. Adapun pada masa Covid-19 terdapat beberapa kebijakan yang harus dijalankan secara akuntabel, seperti yang sudah dibahas sebelumnya, mengenai kebijakan PSBB yang dikeluarkan pemerintah.

Kebijakan PSBB memiliki dampak yang besar kepada masyarakat, baik secara ekonomi maupun terhadap angka peningkatan penyebaran Covid-19. Beberapa masyarakat menilai bahwa kebijakan tersebut masih belum efektif, sebab walaupun adanya pembatasan aktivitas yang diterapkan seperti social distancing, namun mobilitas vertikal dari wilayah ke wilayah lain masih berjalan seperti biasanya. Berdasarkan hal tersebut, kebijakan PSBB dapat dinilai akuntabel tergantung jika dilihat sejauh mana efektifitas kebijakan ini, jika dilihat dalam prakteknya ternyata tidak berjalan efektif, maka publik akan menuntut pertanggungjawaban dari pemerintah untuk solusi atas masalah yang terjadi.

Selain itu, akuntabilitas yang perlu diperhatikan masyarakat pada masa Covid-19 adalah masalah anggaran, akuntabilitas dari sebuah anggaran merupakan hal yang berkaitan dengan alokasi dan peruntukannya. Seperti halnya, pemerintah meluncurkan kebijakan tambahan belanja dan pembiayaan negara (APBN) tahun 2020 sebesar 405,1 Triliun Rupiah yang dialokasikan untuk penanganan Covid pada tingkat nasional.

Namun pada tingkat daerah-daerah, anggaran yang dialokasikan bersifat variatif, diukur dari beberapa aspek seperti tingkat keparahan penularan Covid-19 dan juga kemampuan anggaran masing-masing daerah. Namun yang menjadi poin penting dari akuntabilitas anggaran adalah pencegahan penyelewengan dan korupsi yang terjadi dalam penggunaan anggaran untuk penanganan Covid-19.

²¹ Rahayu Prasetyaningsih, "Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman," *Jurnal Konstitusi* 8, no. 5 (Oktober 2011).

Adapun hal penting yang perlu diperhatikan secara akuntabel adalah mengenai data yang digunakan oleh pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan pada masa Covid-19. Terhitung sampai dengan tanggal 12 April 2020, data yang disebutkan oleh pemerintah terdapat 4.241 kasus Covid-19 di Indonesia, 373 orang meninggal dan 359 orang dinyatakan sembuh. Data tersebut merupakan landasan bagi masyarakat dalam mengukur seberapa parah kasus pandemi ini sudah terjadi di dalam negeri. Namun beberapa kalangan mempunyai pandangan dan analisa yang kontradiksi dengan data tersebut, misalnya peneliti gabungan dari sejumlah universitas seperti UGM, ITB, Universitas Brawijaya, Universitas Padjadjaran dan ITS menganalisa terdapat 32.000 kasus positif Covid-19 di Provinsi DKI Jakarta.

Akuntabilitas publik merupakan salah satu indikator dari good governance, akuntabilitas hanya bisa dijalankan apabila partisipasi publik terlaksana dengan baik. Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat dua jenis partisipasi publik yaitu partisipasi publik aktif dan partisipasi publik pasif. Partisipasi publik aktif berbicara sejauh mana peran serta publik dalam proses pembentukan kebijakan publik, dengan demikian dapat dilihat apakah kebijakan tersebut dapat berjalan baik dengan melibatkan peran serta masyarakat. Selanjutnya partisipasi publik pasif berbicara mengenai peran masyarakat dalam pelaksanaan sebuah kebijakan yang sudah dibentuk dan disahkan oleh pemerintah.

Partisipasi publik merupakan hal yang sangat penting dan tidak bisa dipisahkan bahkan diabaikan dari akuntabilitas pemerintah, akuntabel atau tidaknya kebijakan pemerintah dapat dilihat dari tinggi atau rendahnya partisipasi publik, baik secara aktif maupun secara pasif. Selain itu, partisipasi publik juga sebagai wadah yang dapat menyalurkan kritik masyarakat terhadap pemerintah, sebab sistem pemerintahan dapat berjalan baik apabila terjadi dialektika antara pemerintah dan masyarakat. Oleh karena itu, partisipasi publik menjadi faktor utama yang perlu dibangun oleh pemerintah, selain dapat menjalankan asas-asas umum pemerintahan yang baik pada umumnya, pemerintah juga dapat membentuk kebijakan publik yang bersifat akuntabel pada khususnya.

KESIMPULAN

Dari jurnal yang telah dibahas, dapat disimpulkan bahwa pemerintah memegang peran sangat penting dalam penanganan pandemi dan pengambilan kebijakan yang tepat, namun sayangnya kebijakan yang diambil kurang transparan dan tidak berdasarkan data yang akurat. Ketidakpastian situasi dan keterbatasan informasi mengakibatkan tingginya diskresi pemerintah dalam pengambilan keputusan, yang berdampak pada kebijakan yang kurang tepat dalam mengatasi pandemi. Kemudian, akuntabilitas pemerintah dalam situasi Covid-19 membutuhkan kerja sama dan partisipasi dari semua pihak terkait, baik pemerintah, masyarakat, swasta, maupun

instansi lainnya. Hal ini tentunya akan mendorong tercapainya tujuan bersama yaitu mengatasi pandemi dan mengurangi dampak negatif yang ditimbulkan.

Saran

Atas permasalahan tersebut, terdapat beberapa saran yang dapat dilakukan. Pertama, perlu ada transparansi yang lebih terbuka dan akuntabilitas dalam pengambilan keputusan, seperti dengan memfasilitasi publikasi informasi dan data terkait dengan pandemi dan kebijakan yang diambil. Kedua, perlu ada pengawasan independen terhadap kebijakan yang diambil pemerintah dengan melibatkan organisasi masyarakat sipil, media, dan akademisi. Dengan cara ini, kebijakan yang diambil pemerintah dapat dievaluasi secara independen dan masyarakat dapat memperoleh informasi yang lebih lengkap dan akurat.

Ketiga, pemerintah perlu mempertegas mengenai wewenang dalam mengeluarkan kebijakan dalam penanganan pandemi, sehingga masyarakat mendapatkan kejelasan informasi dan kepastian hukum dalam situasi pandemi, serta memperjelas siapa pihak yang dapat bertanggung jawab atas kebijakan tersebut. Keempat, perlu ada forum publik yang diadakan secara berkala untuk memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan kritik terhadap kebijakan pemerintah. Selain itu, pemerintah juga perlu memperhatikan dampak sosial dan ekonomi dari kebijakan yang dibuat, sehingga tidak menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Salim, Amarullah. "Perbuatan Melawan Hukum Yang dilakukan oleh Penguasa Menurut Hukum Perdata Beserta Masalah Ganti Rugi." Bahan Kuliah Pekan Orientasi dan Penataran Peradilan Tata Usaha Negara, Jakarta, 1994.
- Wantah, Kezia Princessa, Lintje Kalangi, Steven Tangkuman. "Evaluasi Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Pada Satuan Kerja Non Vertikal Tertentu Penyediaan Perumahan Provinsi Sulawesi Utara." *Jurnal Riset Akuntansi* 15, no. 3 (2020).
- Maryam, Sitti. "Evaluasi Penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Wajo." *JEMA Apdertisi* 1, no. 2 (2020).
- Batubara, Zakaria, Ria Risna. "Pengaruh Akuntabilitas, Partisipasi dan Pengawasan Terhadap Kinerja Anggaran Berkonsep Value For Money Pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bengkalis." *Jurnal Akuntansi Syariah* 4, no. 1 (2020).
- Faisal, Kamal Huda Nasution. "Otonomi Daerah: Masalah dan Penyelesaiannya di Indonesia." *Jurnal Akuntansi* 4, no. 2 (April 2016).
- Pandey, Stela Octaviani, Florence D. J. Lengkong, Joorie M. Ruru. "Akuntabilitas Pelayanan Publik di Kelurahan Mahakeret Timur Kecamatan Wenang Kota Manado." *Jurnal Universitas Sam Ratulangi* (2019).
- Utami, Kurnia, Efrizal Syofyan. "Pengaruh Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Terhadap

- Pengawasan Keuangan Daerah Dengan Variabel Pemoderasi Partisipasi Masyarakat dan Transparansi Kebijakan Publik." *Jurnal WRA* 1, no. 1 (April 2013).
- Hadjon, Philipus M. "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia." Surabaya: Peradaban, 2007.
- Mayasari, Rosalina Pebrica. "Pengaruh Kualitas Anggota Dewan Terhadap Pengawasan APBD Dengan Tata Pemerintahan Yang Baik Sebagai Variabel Moderating." *Jenius* 2, no. 1 (2012).
- Prasetyaningsih, Rahayu. "Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman." *Jurnal Konstitusi* 8, no. 5 (Oktober 2011).
- Yustianto, Reza. "Diskresi Pemerintah Dalam Penanganan Pandemi Covid 19 Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020." *Jurnal Restorasi Hukum* 5, no. 1 (2022).
- Wicaksono, K. W. "Akuntabilitas Organisasi Sektor Publik." *JKAP (Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik)* 19, no. 1 (2015).
- Mohammad Yuhdi. "Peranan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan." *Jurnal ilmiah. Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan* 15, No.1.
- Ackerman, John M. "Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion." *Social Development Paper, Participation and Civic Engagement*, Paper No. 82 (March 2005).
- Vibert, Frank. "The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers." Ebook. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2007.
- Griffith, Garreth. "Judicial Accountability." Background Paper No. 1/98, published by the NSW Parliamentary Library.
- Ampow, Glory Miliani, dkk. "Penerapan Diskresi oleh Presiden Atas Kebijakan Keuangan Negara Dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020." *Jurnal Lex Administratum* IX, no. 3 (April 2021).
- Gibson, R.B. "The Value of Participation" dalam P.S. Elder. "Environmental Management and Public Participation." Toronto: Canadian Environmental Law Association, 1980.
- Denhardt, R. B., dan J. V. Denhardt. "The New Public Service: Serving Not Steering." New York: M.E. Sharpe Inc., 2003.
- Mahsun. "Pengukuran Kinerja Sektor Publik." Yogyakarta: BPFE, 2013.
- Lembaga Administrasi Negara, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. "Akuntabilitas dan Good Governance." Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2000.