ANALISIS YURIDIS KEBIJAKAN PEMERINTAH MELAKUKAN PERUBAHAN KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA TAHUN 2020 DALAM PENANGANAN COVID-19

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi sebagian Syarat Memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Hukum Tata Negara

Oleh:

ACHMAD RIFA'I
NIM : F02219011

PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA

2021

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Achmad Rifa;i

NIM : F02219011

Program : Magister (S-2)

Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keselurahan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Sidoarjo, 10 Juni 2021

Saya yang menyatakan,

Achmad Rifa'i

Scanned with CamScanner

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis berjudul "Analisis Yuridis Kebijakan Pemerintah Melakukan Perubahan Kebijakan Keuangan Negara Tahun 2020 Dalam Penanganan Covid-19" yang ditulis oleh Achmad Rifa'i ini telah disetujui untuk sidang tesis pada tanggal 16 Juni 2021.

Oleh

Pembimbing I :

Dr. Sri Warjiyati, MH

NIP: 196808262005012001

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis berjudul "Analisis Yuridis Kebijakan Pemerintah Melakukan Perubahan Kebijakan Keuangan Negara Tahun 2020 Dalam Penanganan Covid-19" yang ditulis oleh Achmad Rifa'i ini telah disetujui untuk sidang tesis pada tanggal 18 Juni 2021.

Oleh

Pembimbing II :

Dr. H. Muwahid,SH.M.Hum

NIP: 197803102005011004

PENGESAHAN TIM PENGUJI UJIAN TESIS

Tesis berjudul "Analisis Yuridis Kebijakan Pemerintah Melakukan Perubahan Kebijakan Keuangan Negara Tahun 2020 Dalam Penanganan Covid-19" ini telah diuji dalam **Ujian Tesis**

Pada tanggal 15 Juli 2021

Tim Penguji:

1. Dr. Sri Warjiyati, S.H., M.H. (Ketua/Penguji I) .....
2. Dr. H. Muwahid, S.H., M.Hum. (Sekretaris/Penguji II) .....
3. Prof. Dr. H. Sahid HM, M.Ag., M.H. (Penguji Utama/Penguji III) .....
4. Dr. H. Priyo Handoko, S.S., S.H., M.Hum. (Penguji IV) .....

Surabaya, 15 Juli 2021

Direktur,

KEMENTERIAN AGAMA PASCASARJANA UIN SUNAN AMPEL SURABAYA

Prof. Dr. H. Aswadi, M.Ag.

Scanned with CamScanner

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Achmad Rifa'i
NIM : F02219011
Fakultas/Jurusan : PASCASARJANA/HUKUM TATA NEGARA
E-mail address : achmadrifaihkn@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
☐ Sekripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :

Analisis Yuridis Kebijakan Pemerintah Melakukan Perubahan Kebijakan Keuangan Negara Tahun 2020 dalam Penanganan *COVID-19*

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara ***fulltext*** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 11 November 2021
Penulis

Achmad Rifa'i

Scanned with CamScanner

ABSTRAK

Tulisan ini berfokus pada penelitian terkait analisis yuridis kebijakan pemerintah melakukan perubahan kebijakan keuangan negara tahun 2020 dalam penanganan covid-19. Penulis berfokus bagaimana covid-19 bisa berpengaruh terhadap perubahan arah "kemudi kapal" alias kebijakan pemerintah. Penelitian ini memaparkan bagaimana covid-19 ditetapkan sebagai wabah yang mampu berdampak terhadap kesehatan dan ekonomi sehingga Indonesia menetapkan status darurat untuk menangani covid-19. Penelitian ini juga akan memaparkan alasan pemerintah merubah kebijakan keuangan negara menggunakan Perpu bukan menggunakan prosedur APBN-Perubahan yang bisa dilakukan.

Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum normatif dengan fokus terhadap tema penelitian terhadap asas-asas hukum. Pendekatan yang digunakan oleh peneliti adalah pendekatan perundang-undangan yang ditetapkan saat pandemi covid-19, pendekatan perbandingan kebijakan beberapa negara didunia yang juga mengalami pandemi covid-19, dan pendekatan konsep bagaimana kebijakan darurat diberlakukan dan sah diberlakukan.

Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis diperolehlah hasil sebagai berikut *pertama*, Dalam menentukan status pandemi covid-19 di Indonesia, pemerintah mengambil kebijakan yang disebut *legislative model* dan ditetapkan sebagai Kedaruratan kesehatan masyarakat yang dimana sumber konstitusinya adalah pasal 22 UUD 1945 yaitu "*hal ihwal kegentingan yang memaksa"*. *Kedua*, kebijakan pemerintah melakukan recofusing APBN sudah sesuai dengan konsep *Maqashid Syariah* dan dengan tujuan ke maslahatan Bersama dengan mengutamakan menjaga kebutuhan pokok manusia yaitu Jiwa dan harta. *ketiga*, Merubah anggaran melalui terbitnya kebijakan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 dan didukung oleh Perpres Nomor 72 Tahun 2020 sudah tepat dan sesuai dengan asas-asas hukum dalam keadaan darurat. Didalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, pemerintah juga dipersilahkan merubah anggaran negara diluar prosedur normal dalam keadaan darurat karena Jika anggaran tetap dirubah melalui prosedur keadaan normal dengan APBN-Perubahan maka akan memakan waktu yang lama sampai 6 bulan sesuai yang dipaparkan di BAB IV dan penanganan covid-19 akan sangat lamban dan dampak negatif terhadap keuangan negara akan lebih besar.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ABSTRACT

This paper focuses on research related to the juridical analysis of government policies to change state financial policies in 2020 in handling COVID-19. The author focuses on how covid-19 can affect changes in the direction of "steering the ship" aka government policy. This study describes how Covid-19 is defined as an epidemic that can have an impact on health and the economy so that Indonesia has declared an emergency status to deal with COVID-19. This study will also explain the reasons for the government to change the state's financial policy using a Perpu instead of using the APBN-Amendment procedure that can be done.

The type of research used is normative legal research with a focus on the theme of research on legal principles. The approach used by the researcher is the approach to legislation that was enacted during the COVID-19 pandemic, a comparative approach to policies in several countries in the world that are also experiencing the COVID-19 pandemic, and a conceptual approach to how emergency policies are enforced and legally enforced.

From the results of the research conducted by the author, the following results were obtained: First, in determining the status of the COVID-19 pandemic in Indonesia, the government took a policy called the legislative model and was designated as a public health emergency, where the source of the constitution is Article 22 of the 1945 Constitution, namely "concerns of urgency". coercive". Second, the government's policy of recofusing the APBN is in accordance with the Maqashid Syariah concept and with the aim of the common good by prioritizing maintaining basic human needs, namely life and property. third, Amending the budget through the issuance of Perpu policy No. 1 of 2020 and supported by Presidential Regulation No. 72 of 2020 is appropriate and in accordance with legal principles in an emergency. In Law Number 17 of 2003 concerning State Finances, the government is also welcome to change the state budget outside the normal procedure in an emergency because if the budget is still changed through the normal state procedure with the Revised State Budget, it will take a long time up to 6 months as described above. CHAPTER IV and the handling of covid-19 will be very slow and the negative impact on state finances will be even greater.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM i
PERNYATAAN KEASLIAN ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING iii
PENGESAHAN TIM PENGUJI v
LEMBAR PERSETUJUAN vi
HALAMAN TRANSLITERASI vii
ABSTRAK viii
KATA PENGANTAR ix
DAFTAR ISI x
BAB 1 PENDAHULUAN
A. Latar Belakang 1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah 16
C. Rumusan Masalah 17
D. Tujuan penelitian 17
E. Kegunaan penelitian 17
F. Kerangka Teoritik 18
G. Penelitian Terdahulu 25
H. Metode penelitian 26
I. Sistematika Pembahasan 30
BAB II Keadaan Darurat dalam Konsepsi Hukum Tata Negara Darurat
A. Keadaan Darurat Negara 32
B. Kewenangan Pemerintah 53
C. Konsep Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 59
D. Konsep *Good Governance* 66
BAB III Dasar Konstitusional Penetapan Covid-19 Sebagai Keadaan Darurat
A. Hukum Tata Negara Darurat 71
B. Produk Hukum Dalam Keadaan Darurat 82
C. Pandemi Covid-19 Dalam Tinjauan Keadaan Darurat 86

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

D. Kebijakan Covid-19 Di Indonesia Ditinjau Dalam Konsep *Maqashid Al-Syariah*.....103
BAB IV Perubahan Kebijakan Keuangan Negara Melalui Perpu
A. Konsep Keuangan Negara 109
B. Perubahan APBN 2020 Melalui Perpu.....128
BAB V PENUTUP
A. Kesimpulan 143
B. Saran 145
DAFTAR PUSTAKA.....146

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB I
PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Keberadaan konstitusi dalam suatu negara adalah hal yang tidak dapat dipisahkan terlebih dalam negara hukum seperti Indonesia seperti yang telah dijelaskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Indonesia adalah Negara Hukum. Negara hukum adalah. sebuah konsep negara yang dibentuk dan diinginkan oleh para pendiri bangsa (*founding fathers)* yang sudah merumuskan UUD NRI tahun 1945.[1] Gagasan ataupun konsep negara hukum pada umumnya dimaksudkan dengan tujuan untuk menghindari negara atau pemerintah untuk melakukan atau bertindak sewenang-wenang.[2]

Makna negara hukum adalah bahwa hukum merupakan sumber tertinggi *"supremasi"* dalam mengatur dan menentukan hubungan hukum antara negara dengan masyarakat, maupun antara anggota atau kelompok masyarakat yang satu dengan yang lainnya dalam mewujudkan tujuan.[3] Dalam koteks kehdupan berbangsa dan bernegara, hukum menentukan secara tegas hak dan kewajiban masing-masing warga negara. Hukum harus mampu mewujudkan rasa keadilan dan kegunaan bagi kepentingan rakyat dan warga negara serta menjaimn adanya kepastian hukum.[4] Negara hukum harus mampu menyelenggarakan ketertiban hukum dengan berpedoman pada hukum *(rule of law)* serta negara kesejahteraan (*welfare state)*.[5]

---

[1] Jenpatar Simamora 2014. *Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Rapublik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Dinamika Hukum 14(3), 547-561:552

[2] Hardianto Djanggih & Kamri Ahmad, 2017. *The Effectiveness of Indonesian National Police Function on Banggai Regency Police Investigation (Investigation Case Study Year 2008-2016)*. Jurnal Dinamika Hukum, 17(2), 152-157:153.

[3] Muhammad Syarif Nuh, 2011. *Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Jurnal Ius Quia Iustum, 18(2), 229-246:230

[4] Aidul Fitriciada Azhari, 2012. *Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi*, Jurnal Ius Quia Iustum, 4(2), 489-505:492.

[5] Muhammad Jeffry Rananda, 2015. *Politik Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 534-542:536

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tugas negara/pemerintah dalam mewujudukan kesejahteraan rakyatnya tersebut tidak bisa dilepaskan dari perkembangan kenegaraan dan pemerintahan setelah perang Dunia II yaitu dengan adanya konsep negara hukum yang baru atau dikenal sebagai konsep negara kesejahteraan (*welfare state).* Konsep ini menempatakan pemerintah untuk berperan aktif dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakatnya dalam mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurszorg),* di samping tentunya tetap berperan dalam menjaga keamanan dan ketertiban. Oleh karena itu maka peran pemerintah semakin lama semakin luas.

Supaya negara selalu dalam keadaan normal adalah tugas pokok pemerintahan demi tercapainya tujuan negara. Akan tetapi dalam keadaan normal, proses pemerintahan hanya dapat diselenggarakan menurut cara-cara yang ditentukan dalam UUD NRI 1945, sebagaimana dalam prinsip *constitusional government* dan yang tercantum dalam pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan "presiden republic Indonesia memengang kekuasaan pemerintahan menurut konstitusi".[6]

Negara tidak selalu dalam keadaa biasa (*ordinary condition*) atau (*normal condition*), tetapi terkadang terjadi keadaan yang tidak biasa. Keadaan yang terjadi pada suatu negara dalam artian bersifat tidak biasa atau tidak normal pasti memerlukan pengaturan yang bersifat khusus sehingga fungsi-fungsi negara dapat bekerja secara efektif dalam keadaan yang tidak biasa atau tidak normal.[7] Saat keadaan tidak biasa tersebut, system norma hkum yang diperntukkan untuk keadaan normal tidak akan efektif untuk dipakai dalam mencapai tujuan hukum yang menjamin keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Saat awal keadaan yang tak biasa tersebut sudah seharusnya bisa diantisipasi dan dirumuskan pokok-pokok garis besar pengaturannya dalam Undan-Undang Dasar dan karena kepentingan tersebut, maka diperlukan pengaturan dalam bentuk undang-undang tersendiri sehingga hal dasar mengenai fungsi-fungsi berjalannya kekuasaan negara dalam

---

[6] Dedy Nursamsi, 2014. *Kerangka Cita Hukum (Recht Idee) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang,* Jurnal Cita Hukum, 2(1), 89-100:96

[7] Osgar S. Matompo, 2014, *Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Prespektif Keadaan Darurat*, Jurnal Media Hukum, 21(1), 57-72:59.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keadaan tidak normal bisa segera diatasi dan ditetapkan oleh legislatif dan eksekutif..

Menurut S.A. de Smith, pemberian kewenangan kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri dikenal dengan istilah *fries ermessen* atau *discretionary power*, suatu istilah yang didalamnya mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas. Kewajiban adalah Tindakan yang harus dilakukan dan dipertanggungjawabkan, sedangkan kekuasan yang luas menyiratkan adanya kebebasan memilih, melakukan, atau bahkan tidak melakukan Tindakan. Dalam praktik pemerintahan antara kewajiban dan kekuasaan berkaitan erat.[8] Nata Saputra mengartikan *fries ermessen* sebagai suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada asasnya diperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan suatu tujuan daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum.[9]

Freis ermessen atau diskresi dimiliki oleh setiap pemegang jabatan atau pejabat pemerintahan untuk mengambil kebijakan strategi berupa keputusan atau Tindakan dalam mengantasi keadaan yang dianggap tidak biasa atau tidak normal. Kebijakan pejabat pemerintahan yang diimplementasikan dalam wujudu diskresi tersebut dilindungi oleh paying hukum, sehingga setiap pejabat pemerintahan yang melakukan Tindakan atas nama jabatannya dan digunakan untuk kepentingan public akan mendapat perlindungan hukum dan melaksanan *good governance*.

Dalam menerapkan kebijakan strategis baik saat keadaan normal ataupun tidak normal, tujuan pemerintah adalah mencapai tujuan dari negara Indoenesia seperti yang dirumuskan dalam pembukaan UUD NRI 1945 yaitu "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah dara Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial". Berdasarkan amanat dalam pembukaan UUD NRI

[8] Ridwan HR, *hukum administrasi negara edisi revisi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persana, 2013), hal. 15

[9] Ridwan HR, *hukum administrasi negara edisi revisi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persana, 2013), hal. 16

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1945 maka negara harus bertanggung jawab untuk mengatasi keadaan normal ataupun tidak normal yang bisa mengancam keselamatan warga negara.

Demi mengantisipasi keadaan tersebut dan supaya bisa menangani keadaan tersebut maka dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia diaturlah pasal 22 yang berisi, (1) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, (1) peraturan pemerintah harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidingan berikut, (3) jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Dalam hierarki peraturan perndang-undangan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentangn pembentukan peraturan perundang-undangan, maka peraturan pemerintah pengganti undang-undangn (PERPU) ditempatkan sejajar dengan UU dan mempunyai kedudukan yang setingkat dengan UU. Oleh karena itu, Perpu dapat pula melaksanakan perintah atau amant dari konstitusi. Pasal 1 ayat (4) UU No.12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan disebutkan bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.[10]

Keadaan negara yang membolehkan pembentukan PERPU adalah suatu keadaan tidak normal (darurat), dimana saat keadaan darurat maka berlaku normal hukum yang juga bersifat khusus dan perlu pengaturan tersendiri baik mengenai syarat-syaratnya, tata cara pemberlakuannya, serta hal-hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam keadaan darurat, serta perlu diatur dengan jelas agar tidak memberi kesempatan atau pelungan timbulnya penyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan UUD NRI tahun 1945.[11]

Kewenangan untuk membentuk PERPU berada sepenuhnya ditangan presiden tanpa campur tangan DPR yang pelaksanaannya dilakukan oleh presiden dan seluruh jajarannya. Hal ini menunjukkan betapa besar kekuasaan presiden

[10] Ferry Irawan Febriansyah, 2016. Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, Jurnal Perspektif, 21(3), 220-229:226.
[11] Maruarar Siahaan, 2010. Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan, Jurnal Konstitusi, 7(4), 9-48:36.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam kedudukannya sebagai kepala pemerintahan (*eksekutif*). Hanya saja keadaan demikian berlangsung apabila terdapat keadaan yang mendesak (hal ihwal kegentingan yang memaksa) sebagaimana ditegaskan dalam pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945, "dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang".

Dalam penjelasan Pasal 22 UUD 1945 sebelum amandemen, kegentingan memaksa diartikan sebagai negara dalam keadaan darurat atau baha. Menurut Muhammad yamin, bahwa untuk melaksanakan ketentuan pasal 22 UUD NRI 1945 adalah "syarat menetapkan PERPU ialah hal ikhwal kegentingan yang memaksa, adanya kegentingan yang memaksa menurut penilaian kebijakan pemerintah". Kegentingan yang memaksa berdasarkan pasal 22 UUD NRI 1945 ditafsirkan dalam keadaan mendesar seperti rumusan pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yakni pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pmerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesar perlu diatur dengan segara.

Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam penyelenggaran pemerintahan dan negara pasti akan membutuhkan dana baik dalam keadaan normal atapun keadaan tidak normal. Karena untuk memerintah negara diperlukan uang, maka dapat dimengerti mengapa pada umumnya didalam setiap undang-undang dasar ada bagian yang mengatur soal keuangan, yang materinya mungkin berlainan antara undang-undang dasar yang satu dengan yang lainnya.

Dalam Undang-Undang Dasar belanda, misalnya terdapat bab Sembilan yang berjudul "*van de financien"* tentang keuangan yang mengatur soal-soal pajak, mata uang, hutang negara, dan"*algemen rekenkamer"* Badan Pemeriksa Keuangan, sedang soal anggaran "diatur dalam Bab tiga (*van de staten-generaal),* bagian enam yang berjudul "*van de begroting"*. Dalam "Indische Staatsregeling" UUD Hindia Belanda, teradpat bab empat yang judulnya ialah "*van de begroting en van geldleening"* tentang anggaran dan tentang pinjama uang sedang mengenai "*algemene rekenkamer*" diatur dalam bab yang terpisah di Bab lima.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam UUD 1945 terdapat bab VIII yang judulnya ialah “hal keuangan”, dalam UUD 1949 terdapat bab IV “Pemerintahan” bagian IV yang judulnya ialah “keuangan”, sedangkan dalam UUD 1950 terdapat bab III “tugas alat-alat perlengkapan negara” bagian IV yang judulnya juga “keuangan”.

sejak berlakunya Kembali UUD 1945 pada tanggal 5 Juli 1959 dengan dekrit Presiden sampai sekarang, maka yang menjadi dasar peraturan mengenai soal keuangan ialah Bab VIII, pasal 23 UUD 1945 yang lengkapnya berbunyi sebagai berikut:

1. Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila dewa perwakilan rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu
2. Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang
3. Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang
4. Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang
5. Untuk memeriska tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu bada pemeriksa keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang, hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat

Sesuai dengan amanat pasal 23 UUD NRI 1945, undang-undang tentang keuangan negara telah menjabarkan aturan pokok yang ditetapkan undang-undang dasar tersebut kedalam asas-asas umum dalam pengelolaan keuangan negara seperti asas tahunan, asas umum, asas keastuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas sebagai pencerminan best practices (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan alat utama pemerintah untuk mensejahterakan rakyatnya dan sekaligus alat pemerintah untuk mengelola perekonomian negara. Sebagai alat pemerintah, APBN bukan hanya menyangkut keputusan ekonomi namun juga menyangkut keputusan politik. Dalam konteks ini, DPR dengan hak legislasi, penganggaran, dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengawasan yang dimilikinnya perlu lebih berperan dalam mengawal APBN sehingga APBN benar-benar dapat secara efektif menjadi instrument untuk mensejahterakan rakyat dan mengelola perekonomian negara dengan baik

Dalam perkembangannya APBN telah menjadi instrument kebijakan multi fungsi yang digunakan sebagai alat mencapai tujuan negara. Oleh sebab itu, perkembangan pengelolaan keuangan negara jangan sampai ditujukan untuk kepentingan, kemanfaatan, dan keingan jangka pendek dan keuntungan kelompok tertentu. Tantangan mendesak bagi negara-negara didunia bagaimana menciptakan upaya *extraordinary* mengatasi covid-19, mitigasi penanganan bencana Kesehatan menjadi prioritas setiap pemerintahan diseluruh dunia sampai pada titik terendah penularan dan angka kematia.

Seiring pertumbuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia tidak sedikit membawa persoalan, tantangan, bahkan ancaman ideologi, politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan (IPOLEKSOSBUDHANKAM) yang relative besar dan kompleks. Sehinga kondisi Indonesia bisa semakin memburuk terlebih ditandainya dengan keadaan objektif dunia yang berada dalam keadaan bergejolak *(volatility)*, tidak pasti (*uncertainity)*, kompleks (*complexity)*, dan tidak jelas (*ambiguity)*. Kehidupan ekonomi misalnya, sebelum memasuki tahun 2021 bank Indonesia memprediksi inflasi pada akhir tahun 2020 diperkirakan 3.01%, lebih tinggi dibandingkan realisasi tahun 2019 sebesar 2,72%. Memasuki tahun 2020 dengan munculnya penyebaran virus corona (Covid-19) mengakibatkan proyeksi pertumbuhan ekonomi Indonesia berkisar 2,3% dengan scenario terburuk hingga – 0.4%

Sejarah bangsa Indonesia telah ditempa dengan berbagai tantangan baik dari sisi internal maupun external. Permasalahan-permasalahan tersebut membuat para pemimpin dalam pemerintahan harus mampu menyikapi kondisi yang membahayakan keselamatan bangsa khususnya dalam pengambilan kebijakan yang berpengaruh atas hajat hidup banyak orang secara cepat dan tepat khusunya dalam fiscal atau APBN. Dalam kilas balik sejarah, pada tahun 1960 suasana politik yang tidak stabil berakibat tertundanya penyusunan APBN tahun 1960.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sehingga pemerintah menggunakan APBN tahun 1959 dan tentu saja kebijakan APBN tahun 1959 tidak relevan lagi untuk dijalankan pada tahun 1960. Hal ini berujung pada sikap pemerintah yang akhirnya menerbitkan PERPU nomor 6 tahun 1960 sehinggan rincian dan jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan tahun 1960.

Selanjutnya ditahun 2020, Indonesia menghadapi tantangan yang berbeda yaitu penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan dampaknya pemerintah dituntut harus menjalankan kebijakan fiscal secara cepat yang juga dibatasi dengan sempitnya ruang gerak sosial dan dampak ekonomi yang sangat nyata, akhirnya pada tanggal 31 maret 2020 presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas system keuangan untuk penanganan pandemic Covid-19 dan atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas system keuangan.

Dampak ekonomi covid-19 lebih rumit dibandingkan krisis ekonomi global tahun 2008-2009 yang dirasakan oleh beberapa negara didunia dan para pengambil keputusan di sector dunia usaha. Asumsi dampak ekonomi dari pandemic covid-19 berupa guncangan akibat kondisi *supply* yang negative. Penerimaan negara dari pajak ekspor barang-barang manufaktur signifikan bagi APBN, sehingga apabila terdapat tekanan ekspor dapat mengancam kestabilan postur APBN itu sendiri sebagaimana dikemukakan oleh Menteri keuangan Sri Mulyani Indarwati.[12] Suatu konstruksi pemodelan dampak ekonomi dari pandemic covid-19 oleh eichenbaum, rebelo, and trabandt menunjukan bahwa kebijakan *lock down* untuk menekan penyebaran virus dapat menyelamatkan kehidupan, namun pada sisi yang lain dapat mendekatkan negara ke kondisi resesi ekonomi karena diikuti gelombang pemutusan hubungan kerja secara massif.

Presiden beralasan bahwa penetapan Perpu tersebut dikarenakan penyebaran Covid-19 bukan hanya masalah Kesehatan tetapi juga masalah kemanusiaan yang berdampak pada aspek sosial, ekonomi, dan mempengaruhi

[12] www.detikfinance.com. Mengantisipasi resesi. Diakses pada 10 juli 2021

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

fundamental perekonomian nasional. Oleh karena itu, dibutuhkan landasan hukum agar pemerintah dan otoritas terkait dapat mengambil Langkah-langkah yang bersifat luar biasa (extraordinary actions) secara cepat dan tetap akuntabel untuk penanganan pandemic Covid-19 bila diperlukan.[13] Perpu tersebut menjadi dasar penerbitan peraturan presiden atas rincian APBN tahun 2020 yang mengakomodasi kebutuhan untuk mengatasi dampak Covid-19. Beberapa isi Perpu tersebut sebagai berikut :

1. Penyesuaian Batasan deficit anggaran yaitu relaksasi Batasan deficit anggaran
2. Penyesuaian mandatory spending atau belanja wajib
3. Pergeseran anggaran dan pengeluaran anggaran meliputi melakukan pergeseran anggaran antar unit roganisasi, antarfungsi, dan atau antarprogram serta melakukan Tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBM yang anggarannya belum tersedia atau tidak cukup tersedia serta menentukan proses pengadaannya
4. Penggunaan sumber pendanaan alternative dapat bersumber dari SAL, dana abadi, dan akumulasi dana lainnya
5. Pengaturan terkait keuangan daerah

Sejak kasus covid-19 meningkat diindonesia berbagai masalahpun muncul dimasyarakat. Tidak dapat dipungkiri bahwa covid-19 hampir melumpuhkan kondisi sisoal ekonomi masyarakat Indonesia, terutama di beberapa daerah dengan tingkat penyebara tertinggi seperti di Jakarta dan pulau jawa. Untuk mencegah ancaman dan penularan covid-19 semakin melebar, pemerintah Indonesia mulai menerapkan berbagai kebijakan seperti mewajibkan social distancing, mengeluarkan himbauan *Work From Home* bagi karyawan, memberlakukan pembatasan wilayah, membangun rumah sakit khusus penanganan covid-19, memberikan bantuan tunai sosial, dan lain sebagainya. Dengan adanya kebijakana pemerintah disituasu yang semakin genting tentu akan

[13] Nuranisa hamda, ”sri mulyani ungkap alas an jokowi teken Perpu corona”, ditelusur melalui www.tagar.id tanggal 10 febuari 2021

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berdampak pada masyarakat baik kelas menengah kebawah maupun menengah keatas. Roda perekonomian negara pun seakan berhenti karena kebijakan yang dibuat pemerintah untuk menangani bencana Kesehatan covid-19.

Dampak wabah corona tidak hanya menyebabkan kematian akibat dampak virus itus sendiri tetapi juga factor lain seperti setres dan depresi. Berhentinya perekonomian telah menyebabkan terjadinya banyak pemutusan hubungan kerja atau PHK. Dampak dari PHK itu sendiri akan menyebabkan banyak kasus kejahatan yang meningkat karena kebutuhan ekonomi tidak diberangi dengan jaring pengaman ekonomi yang kuat. Dalam situasi pandemic dan beredarnya begitu banyak informasi terkait covid-19 menyebabkan terpengaruhnya pola pikir masyarakat modern saat ini, seperti maraknya kasus covid-19 yang selalu menjadi perbincangan utama dikalangan masyarakat ada yang percaya bahkan ada yang masih tidak percaya covid.

Das sollen Dalam upaya menghadapi penyebaran virus di Indonesia pemerintah mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan. Pemerintah mengeluarkan kebijakan-kebijakan dalam rangka mempercepatn penggunaan untuk mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk mengantisipasi efek covid-19 serta pertanggung jawabannya. Di tahun 2020 setelah pemerintah menetapkan PERPU Nomor 1 Tahun 2020, pemerintah secara resmi mengubah postur APBN 2020 dengan menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 54 Tahun 2020 Tentang Perubahan Postur Dan Rincian Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) Tahun anggaran 2020 yang mulai berlaku sejak ditetapkan tanggal 3 April 2020. Mekanisme perubahan APBN dengan menerbitkan Perpres ini merupakan hal yang tidak biasa. Lazimnya, perubahan APBN dilakukan dengan mengajukan Rancangan perubahan UU APBN ke DPR atau biasa disebut APBN-P, yang kemudian dibahas melalui panitia kerja di Badan Anggaran dan Komisi terkait selama kurang lebih tiga bulan.

Tidak ada pemerintah pusat maupun daerah yang siap menghadapi peristiwa pandemic covid-19. Oleh karena itu, pemerintah memberikan sejumlah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

relaksasi kebijakan dalam penanganan covid-19 dari penganggaran, pengadaan barang dan jasa, penyaluran dan penggunaan DBH, DAU, dan dana insentif daerah serta penyaluran dana alokasi khusus fisik bidang Kesehatan dan dana bantuan operasional Kesehatan dalam rangka pencegahan dan penanganan covid-19.

Sedangkan *Das Sein* dalam pandemic covid-19 yang melanda Indonesia muncul perdebatan kebijakan penanganan wabah covid-19 sering kali tereduksi dan terpolarisasi dalam dua kutub yang ekstrem. Antara mengorbankan nyawa atau mengorbankan ekonomi. Dalam hal ini wujudnya adalah pilihan-pilihan kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah di Indonesia. Antara membiarkan dengan harapan terbentuk imunitas kelompok (*herd immunities)* seperti inggris atau kebijakan *draconian* seperti china. Untuk inggris dan USA, yang terjadi saat ini menunjukan bahwa kebijakan mitigasi saja tidak cukup karena akan menimbulkan tekanan yang sangat besar karena dihadapkan dengan keterbatasan fasilitas Kesehatan dan ini adalah bentuk kekurangan dari kebijakan intervensi minimal dengan harapan akan terbentuk *herd immunity* ala inggris. Diperlukan juga sebuah kebijakan supresi, dimana kombinasi karantina ketat terhadap yang positif covid-19, karantina rumah dan *social distancing* terutama untuk lansia paling efektif menekan kasus penularan.

Bukti sementara di negara-negara yang menerapkan kebijakan yang lebih targeted di antara dua hal yang ekstrem tersebut, seperti Korea Selatan, Singapura, Taiwan, memperlihatkan bahwa mereka pun cukup sukses meredam dampak dari Wabah Covid19, walaupun terdapat second wave dari penyebaran virus tersebut. Dalam situasi kelangkaan yang hampir pasti akan terjadi, estimasi biaya dan manfaat untuk pelbagai skenario kebijakan berbasis bukti (evidence-based policy) menjadi krusial. Terkait dengan opsi-opsi yang tersedia, analisis terakhir dari Imperial College Covid-19 Response Team tentang efektivitas berbagai opsi kebijakan mitigasi dan supresi cukup menarik, mulai dari voluntary home quarantine sampai social distancing of entire population. Opsi ini terakhir inilah yang menjadi pilihan kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia yaitu Pembatasan Sosial

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Berskala Besar (PSBB). Guna membendung laju penyebaran Pandemi Covid-19, pemerintah secara terus-menerus menganjurkan masyarakat untuk mempraktikkan pembatasan sosial (social distancing) untuk mengurangi risiko penularan dibanding kebijakan lockdown yang juga didengungdengungkan mulai dari awal pandemi global ini terjadi sebagai konsekuensi atas dikeluarkannya Keputusan Presiden Republik Indonesia pada Tanggal 31 Maret 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Akan tetapi, realitasnya adalah dengan pelonggaran PSBB angka kasus positif Covid-19 terus meningkat dan beberapa daerah di Indonesian belum melewati puncak kurva bahkan menjadi daerah episentrum baru penyebaran seperti Jawa Timur dan Sulawesi Selatan.

Dampak dari Pandemi Covid-19 ini juga mengoreksi pertumbuhan ekonomi Indonesia. Pemerintah mengoreksi pertumbuhan ekonomi dari 5,3% yang dalam asumsi APBN 2020 menjadi 2,3% untuk skenario berat dan -0,4% untuk skenario sangat berat, sementara angka kemiskinan berat +1,89 juta, dan sangat berat +4,86 juta, sementara angka pengangguran berat +2,92 dan sangat berat +5,23 juta (Bhakti, 2020). Proyeksi pertumbuhan ekonomi di Indonesia dari pelbagai lembaga internasional pun sangat beragam dan menunjukkan perbedaan yang signifikan, hal ini mengindikasikan bahwa tingginya ketidakpastian pertumbuhan ekonomi Indonesia. Disamping itu indikator makro ekonomi menunjukkan pertumbuhan ekonomi yang terjun bebas.

Kondisi seperti ini, tentu negara tidak berdiam diri, dalam konteks kebijakan keuangan, pemerintah semakin yakin untuk mengeluarkan kebijakan counter cyclical. Langkah ini, tentu saja bukan karena selaras dengan langkah pemerintah yang tidak semata-mata dikeluarkan dalam menghadapi resesi ekonomi dunia pada awal anggaran 2020, tetapi pada akhirnya merupakan jastifikasi atas gangguan aktivitas sosial seperti berhentinya aktivitas ekonomi yang menyerap tenaga kerja di pelbagai sektor,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kehilangan pendapatan, dan penurunan daya beli serta kemampuan konsumsi akibat Pandemi Covid19 ini. Dari sisi kebijakan keuangan, 9 (hari) setelah WHO mengumumkan Covid-19 sebagai pandemi, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan berupa Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 4 Tahun 2020 tentang Refocussing kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19. Dan, inilah awal pemerintah mengenalkan refocussing dan realokasi dalam kebijakan keuangan secara luas kepada publik sebagai kebijakan di bidang keuangan, padahal di sisi yang lain sebetulnya konsep ini merupakan konsep yang lazim dilakukan dalam penyusunan anggaran.

Selanjutnya Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBN) Tahun Anggaran 2020 yang merupakan pengejawantahan refocussing kegiatan dan realokasi anggaran. Kebijakan ini fokus terhadap anggaran tambahan untuk: (1) Kesehatan dalam rangka penanganan pasien Covid-19; (2) Jaringan Penanganan Sosial; dan (3) Dukungan terhadap dunia usaha, khususnya UMKM. Postur APBN yang diubah oleh pemerintah karena pendapatan dan belanja negara mengalami pertumbuhan negatif dibanding dengan Tahun Anggaran sebelumnya. Defisit anggaran mengalami peningkatan secara nasional maupun rasio terhadap PDB dibanding 3 (tiga) tahun terakhir.

Kebijakan dengan mengubah postur APBN tersebut dilakukan oleh pemerintah dengan terlebih dahulu pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Perppu ini yang kemudian diundang-undangkan menjadi UU Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UndangUndang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang. Perppu tersebut menghasilkan tambahan alokasi belanja tambahan pada APBN 2020 Rp 405,1T (5,07% dari PDB) yang terdiri dari Rp 150T untuk pemulihan ekonomi, Rp 110T untuk jaring pengaman sosial, Rp 75T, dan untuk dukungan industri Rp 70,1T. Anggaran percepatan penanganan Covid-19 dan pemulihan ekonomi sebesar Rp 405,1T tersebut semakin bertambah besar menjadi Rp 677,2T yang masuk ke dalam APBN Perubahan Tahun Anggaran 2020, hal tersebut sebagaimana yang diungkap oleh Mullins dalam Shah (2007:227) yaitu effective budget development requires establishment of expenditure priorities. Dalam beberapa kebijakan yang telah dikeluarkan tersebut dengan melakukan refocussing kegiatan dan realokasi anggaran dihasilkan anggaran penanganan Pandemi Covid-19.

Besarnya anggaran penanganan Pandemi Covid-19 yang besar tersebut dari sisi akuntabilitas sangat dipertanyakan, karena dari sisi kebijakan berdasarkan Perppu 1 Tahun 2020 Pasal 27 biaya yang telah dikeluarkan pemerintah dalam rangka pelaksanaan kebijakan penanganan Pandemi Covid-19 ini bukan merupakan kerugian negara. Hal tersebut sangat bertentangan dengan hujah Shah dalam Mullins (2007:241) bahwa "Evaluation and accountability should be "embedded in the public sector organizational culture . . . by building institutional capacity for evaluation" (Shah 1998: 17). Hal ini tentunya semakin menarik untuk dikaji lebih lanjut terutama dalam perspektif kebijakan publik, dalam hal analisis kebijakan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah dalam memilih opsi kebijakan dari pelbagai alternatif kebijakan keuangan dalam menangani Pandemi Covid-19. Suatu pernyataan penting yang dicuitkan oleh Ina Vandebroek menggambarkan pentingnya pendekatan lintas disiplin untuk mengatasi suatu bencana berskala dunia termasuk juga disiplin Ilmu Kebijakan Publik, utamanya dalam kebijakan keuangan dalam penanganan bencana.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kemampuan pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan terkait penanganan Pandemi Covid-19 ini termasuk isu strategis yang mesti disikapi secara bijak. Kebijakan pemerintah terkait recofusing APBN untuk menangani covid-19 tentu menjadi pertanyaan apakah recofusing tersebut berdampak baik pada penanganan covid dan dampak ekonomi yang timbul dimasyarakat bisa dikurangi atau tidak. Tentu hal ini harus dibarengi dengan pengawasan yang ketat agar recofusing APBN bisa tepat sasaran dan tepat guna. Sebagai negara dengan penduduk muslim terbesar didunia timbul pertanyaan apakah islam berperan dalam menanggulangi dan mengatasi dampak covid-19? Dalam islam kebutuhan utama manusia meliputi tiga hal penting yaitu dharury, hajy, and tahsiny. Yang pertama adalah pemenuhan kebutuhan dasar yang meliputi lima hal penting yaitu menjaga agama, menjaga jiwa, memelihara harta dan menjaga kehormatan. Upaya mewujudkan dan memelihara kebutuhan tersebut diwujudkan melalui maqashid Syariah.

Maqashid Syariah ini erat kaitannya dengan kemaslahatan umat manusia, esensi atau tujuan awal penerapan kebijakan adalah untuk mewujudkan unsur-unsur utama agar dapat direalisasikan dan dipertahankan. Ada tingkatan maqashid Syariah yaitu (1) maqashid al-daruriyaat; (2) maqashid al-hajiyaat; dan (3) maqashid althasiniyat. Jika dianalisa lebih lanjut untuk mencapai tujuan dari lima unsur utama ketiga tingkatan maqashid diatas tidak dapat dipisahkan. Konsep dasar dari maqashid Syariah difokuskan pada pemenuhan kebutuhan dasar tanpa melewatkan kebutuhan dasar lainya. Akan banyak timbul pertanyaan terkait kebijakan pemerintah yang sedikit moderat ini, recofusing APBN yang dilakukan pemerintah terfokus pada penyelamat harta atau jiwa atau aspek esensi mana yang didahulu pemerintah dalam membuat kebijakan disaat pandemic covid-19.

Menurut data badan pusat statistic (BPS) disparitas kemiskinan penduduk miskin diperkotaan meningkat pada September tahun 2020 akibat dampak pandemic covid-19 sedangkan dampak ekonomi tersebut tidak dibarengi dengan penangan covid-19 dibidang Kesehatan yang semakin baik. Pemerintah terkesan ingin menyelamatkan 2 sektor esensial yaitu harta dan nyawa.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Berdasarkan problematika yang telah dipaparkan, penulis tertarik untuk menelaah serta memberikan instrument hukum dalam kaitannya pemerintah lebih memilih penerbitan Perpu daripada melakukan pengajuan APBN-P melalui judul "Analisis Yuridis Kebijakan Pemerintah Melakukan Perubahan Kebijakan Keuangan Negara Tahun 2020 Dalam Penanganan COVID-19".

B. IDENTIFIKASI DAN BATASAN MASALAH

1. Identifikasi Masalah

   Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka dapat diindentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut:

   a. Dasar konstitusional penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2020 dalam merubah postur APBN 2020
   b. Urgensi penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2020 dalam merubah postur APBN 2020
   c. Dasar hukum kegentingan yang memaksa sebagai landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
   d. Konsep Diskresi penyelenggaraan pemerintah dalam menghadapi keadaan yang dianggap darurat
   e. Siklus APBN dan APBN-Perubahan
   f. Analisis yuridis kebijakan pemerintah dalam merubah postur APBN 2020 menggunakan Perpu bukan mengajukan pembahasan APBN-Perubahan

2. Batasan Masalah

   Berdasarkan inventarisasi masalah di atas, penulis akan membatasi pada dua poin permasalahan yang akan digunakan sebagai bahan pokok dalam penelitian ini. Adapaun permasalahan tersebut ialah:

   a. Urgensi penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2020 dalam merubah postur APBN 2020
   b. Pertimbangan Yuridis kebijakan pemerintah dalam merubah postur APBN 2020 menggunakan Perpu bukan mengajukan pembahasan APBN-Perubahan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

C. RUMUSAN MASALAH

1. Apakah pandemi Covid-19 merupakah sebuah kedaruratan yang mendasari pemerintah menetapkan Perpu sehingga melakukan *recofusing* APBN?
2. Bagaimana Kebijakan *recofusing* APBN ditinjau dalam konsep Maqoshid Al-Syariah?
3. Apakah Pertimbangan Yuridis kebijakan pemerintah dalam merubah postur APBN 2020 menggunakan Perpu bukan mengajukan pembahasan APBN-Perubahan?

D. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan jawaban terhadap permasalahan yakni:

1. Untuk mengetahui urgensi penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2020 dalam merubah postur APBN 2020
2. Mengetahui kebijakan pemerintah jika dilihat melalui perspektif hukum islam dengan konsep Maqoshid Syariah
3. Untuk mengetahui Pertimbangan Yuridis kebijakan pemerintah dalam merubah postur APBN 2020 menggunakan Perpu bukan mengajukan pembahasan APBN-Perubahan

E. KEGUNAAN PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis, yakni :

1. Secara teoritis

   Dengan adanya penelitian ini diharapkan berguna dan bermafaat bagi pengembangan keilmuan dalam bidang hukum yang berikaitan tentang hukum tata negara. Khususnya terkait pertimbangan yurudis dalam merubah postur APBN melalui Perpu bukan melalui pengajuan APBN-Perubahan
2. Secara Praktis

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat digunakan dalam mempertimbangkan kebijakan dan pemilihan cara yang digunakan pemerintah dalam merubah postur APBN dalam keadaan darurat atau keadaan tidak normal

F. KERANGKA TEORITIK

1. Kebijakan Pemerintah

Istilah kebijakan merupakan terjemahan dari kata bahasa Inggris *"Policy"* yang dibedakan dari kata kebijaksanaan (Wisdom) maupun kebajikan (virtues). Menurut Irfan Islamy (1999), kebijaksanaan berasal dari kata *"Wisdom"* adalah tindakan yang memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih jauh dan mendalam. Sementara kebijakan adalah tindakan mencakup aturan aturan yang terdapat didalam suatu kebijaksanaan. M.Solly Lubis (2007) mengatakan Wisdom dalam arti kebijaksanaan atau kearifan adalah pemikiran/pertimbangan yang mendalam untuk menjadi dasar (landasan) bagi perumusan kebijakan. Kebijakan (policy) adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan cara untuk pencapaian tujuan

Keban (2008), melihat kebijaksanaan sebagai suatu keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang atau sebaliknya, berdasarkan alasanalasan tertentu, seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan gawat, dsb. Sedangkan kebijakan menunjukan adanya serangkaian alternatif yang dipilih berdasarkan prinsipprinsip tertentu.

Sebuah kebijaksanaan dapat berwujud keputusan berupa Undang-Undang Dasar (UUD), dan Program Pembangunan Nasional. Keputusan jabarannya berupa undangundang (UU) dan Program Pembangunan Daerah disebut kebijakan. Bila UU disebut sebagai kebijaksanaan, Peraturan Pemerintah (PP) dapat disebut kebijakan. Seterusnya bila PP dapat disebut kebijaksanaan, dan Keputusan-Keputusan Menteri (Kepmen) dapat dinamakan kebijakan, dan sebagainya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pengertian kebijaksanaan yang menjadi acuan dalam pembahasan ini pemikiran/pertimbangan dan keputusan yang lebih jauh dan mendalam, bukan keputusan untuk melanggar sesuatu. Biarpun istilah kebijaksanaan dan kebijakan memiliki perbedaan pengertian seperti dikemukakan diatas, tetapi kedua kata itu mempunyai pula persamaan. Persamaannya kebijaksanaan dan kebijakan diartikan sebagai suatu tindakan terarah tertentu oleh aktor (pemerintah) berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang memuat aturan (asas, norma) tertentu memecahkan untuk masalah-masalah yang dihadapi masyarakat guna mencapai tujuan yang diharapkan

Untuk lebih jelas memahami pengertian diatas, berikut ini dikemukakan defenisi kebijakan dari beberapa orang ahli, diantaranya.

a. Lasswell dan Kaplan, mendefinisikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah.
b. Rakasasataya, mendefinisikan kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan.
c. Friedrich, mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan rnenunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.
d. Anderson, mendefinisikan kebijakan sebgagi serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu.
e. Mac Rae dan Wilde, mendifinisikan kebijkan sebagai serangkaian tindakan yang dipilih dan mempunyai arti penting dalam mempengaruhi sejumlah besar orang.

Definisi-definisi kebijakan diatas, selain mempunyai perbedaan tertentu karena masing-masing ahli itu memberikan sudut pandang masing-masing, terdapat suatu persamaan bahwa kebijakan itu pada dasarnya

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

serangkaian tindakan yang terarah untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan kata lain definisi kebijakan oleh para ahli diatas diperoleh suatu pengertian umum lebih lengkap mengenai kebijakan yaitu"suatu program kegiatan, nilai, taktik dan strategi yang dipilih oleh seorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai tujuan tertentu".

kebijakan pemerintahan adalah serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara sah oleh pemerintah/negara kepada seluruh anggota masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi guna mencapai tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat seluruhnya. Definisi kebijakan pemerintahan seperti terurai diatas secara umum memiliki 6 (enam) implikasi sebagai berikut :

a. Kebijakan pemerintahan itu berbentuk pilihan tindakan-tindakan pemerintah (berupa program, nilai, taktik dan strategi).
b. Tindakan-tindakan pemerintah itu dialokasikan kepada anggota masyarakat sehingga bersifat mengikat.
c. Tindakan-tindakan pemerintah itu dari badan pemerintahan seperti lembaga legislatif,eksekutif dan yudikatif yang memiliki kewenangan politik, hukum dan finansial untuk melaksanakannya.
d. Tindakan-tindakan pemerintah itu untuk memecahkan masalah-masalah tertentu yang dihadapi masyarakat.
e. Tindakan-tindakan pemerintah itu mempunyai tujuan-tujuan tertentu.
f. Tindakan-tindakan pemerintah itu selalu diorientasikan terhadap terpenuhinya kepentingan masyarakat/publik.

Bintoro Tjokroamidjojo, dalam bukunya Pengantar Administrasi Pembangunan terbitan LP3ES:1980, Menguraikan proses Analisa dan pembentukan kebijakan negara atau pemerintah dengan membaginya dalam tahap-tahap sebagai berikut:

a. *Policy germination:* penyusunan konsep pertama dari suatu kebijaksanaan
b. *Policy recommendation:* rekomendasi dari suatu kebijaksanaan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. *Policy analisis:* Analisa kebijaksanaan dimana berbagai informasi dan penelaahan dilakukan terhadap adanya rekomendasi suatu kebijaksanaan
d. *Policy formulation:* formulasi atau perumusan dari kebijaksanaan
e. *Policy decision:* pengambilan keputusan atas persetujuan formil terhadap suatu kebijaksanaan, biasanya disahkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan atau peraturan (*legitimasi)*
f. *policy implementation*: pelaksanaan kebijakan-kebijakan
g. *policy evaluation*: evaluasi pelaksanaan kebijakan-kebijakan

2. Kedaruratan Darurat Negara

Berdasarkan pasal 12 dan pasal 22 UUD NRI 1945 maka dapat diketahui adanya 2 (dua) kategori dari adanya keadaan yang tidak biasanya dari negara atau keadaan darurat negara (*state of emergency)* yakni keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa. Kedua kategori tersebut mempuyai makna yang sama sebagai keadaan darurat negara (*state of emergency),* namun keduanya mempunyai perbedaan pada penekanannya yakni istilah keadaan bahaya lebih menekankan pada strukturnya (factor eksternal) sedangkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa lebih menekankan pada isinya (factor internal) sedangkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa lebih menekankan pada isinya (factor internal).

Penggunaan kedua pasal tersebut sangat berbeda yakni pasal 12 UUD NRI 1945 lebih berfokus pada kewenangan presiden selaku kepala negara untuk menyelamatkan bangsa dan negara dari gangguan luar negara, sedangkan penggunaan pasal 22 UUD 1945 berada pada ranah (*domain)* pengaturan yaitu berkenaan dengan kewenangan presiden untuk menetapkan Perpu. Dengan demikian lebih menekankan dari aspek internal negara berupa kebutuhan hukum yang bersifat mendesak.[14] itulah sebabnya maka apabila dicermati

[14] Imran Juhaefah, Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *Disertasi*, Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, 2011, hlm. 2.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ketentuan UUD 1945 maka terdapat 3 (tiga) unsur penting secara Bersama-sama (kumulatif) yang membentuk pengertian keadaan darurat bagi negara (*state of emergency)* yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu: *pertama,* unsur adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat)*; *kedua,* unsur adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity),* dan *ketiga,* unsur adanya keterbatasan waktu (*limited time)* yang tersedia.[15]

Pembentukan Perpu dengan tujuan untuk kepentingan presiden dan kroninya atau hanya untuk kepentingan segelintir golongan memang sangat mungkin terjadi, sebab dikatakan oleh Imran juhaefah,[16] dalam ketentuan UUD 1945 perihal keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai suatu keadaan darurat negara (*state of emergency)* tidak ditemukan landasan hukum yang tepat. Lebih lanjut dikatakan bahwa secara konstitusional berkenaan hak presiden untuk memberlakukan keadaan darurat sebagaimana diatur dalam pasal 12 dan pasal 22 UUD 1945, apakah yang dimaksud dengan keadaan bahaya dan kegentingan yang memaksa dan dalam keadaan bagaimana sehingga suatu keadaan bahaya dan kegentingan yang memaksa dapat dikualifikasikan sebagai keadaan darurat negara? Hal ini tidak ditemukan dalam rumusan pasal-pasal dalam UUD NRI 1945.[17]

Berdasarkan uraian diatas, maka presiden baik selaku kepala negara maupun selaku kepala pemerintahan mempunyai kewenangan konstitusinal dalam menetapkan Perpu untuk mengatur hal-hal yang diperlukan dalam rangka penyelamatan bangsa dan negara. Materi atau isi yang dimuat dalam Perpu tentunya tergantung pada kebutuhan nyata yang dihadapi negara (*the actual legal necessity)*. Bahkan ketentuan-ketentuan tertentu yang menyangkut perlindungan hak asasi manusia yang dijamin dalam UUD NRI 1945 tersebut dapat saja ditentukan dalam Perpu sepanjang hal itu dimaksudkan untuk mengatasi keadaan darurat negara guna melindungi bangsa dan negara. Tentu saja Perpu tetap terbuka dan tunduk kepada pengujian oleh pengadilan dan

---

[15] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat,* Penerbit PT. Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 207.
[16] Imran Juhaefah, *Op.Cit.,* hlm. 11-12.
[17] *Ibid, hlm.18*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bisa di *Judicial Review* sehingga konstitusionalitasnya baik secara materiil maupun formiil tetap dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.[18]

Suatu keadaan darurat negara harus pula mendasarkan diri pada prinsip proporsionalitas (*the principle of proporsionality)* yang dikenal dalam hukum internasional. Prinsip ini dianggap sebagai *the crus of the self defence doctrine* atau inti dari doktri pertahanan diri. Secara inheren prinsip proporsionalitas dianggap memberikan standar mengenai kewajaran (*standard of reasonabeleness)*, sehingga kriteria untuk menentukan adanya *necessity* menjadi lebih jelas, kebutuhan yang dirumuskan sebagai alas an pembenar untuk melakukan Tindakan yang bersifat darurat dan bersifat proporsional, wajar atau setimpal sehingga Tindakan dimaksud tidak boleh melibihi kewajaran atau kesetimpalan yang menjadi dasar pembenaran bagi dilakukannya Tindakan itu sendiri.[19]

3. Keuangan Negara

Secara operasional dengan asas "*the concentration of power and responsibility upon the president"*, presiden merupakan penyelenggara pemerintah yang tertinggi dibawah majelis. Kekuasaan dan tanggung jawab dalam menjalankan pemerintahan negara berada ditangan presiden.[20]

Sama halnya dengan di Amerika serikat, pasal 2 ayat (1)[21] memberikan kuasa eksekutif sepenuhnya kepada presiden. Presiden yang bertanggung jawab atas maju mundurnya negara Amerika Serikat. Dalam menjalankan kekuasaan eksekutif, baik presiden Indonesia maupun presiden Amerika serikat juga mempunyai kekuasaan legislative yaitu kekuasaaan membuat Undang-undang dan setiap RUU harus ditandatangani/disahkan presiden sebelum menjadi UU. Disamping itu presiden dapat menolak menandantangani (memveto) suatu RUU. Dasar hukum penolakan/veto

[18] Jimly asshiddiqie, *hukum tata negara*,hlm. 282
[19] *Ibid. hlm. 285.*
[20] Pasal 4, UUD NRI 1945
[21] Constitution of the United States

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dimaerika adalah as stated in Article 1, section 7, clause 2, of the Constitution sedangkan di Indonesia pasal 20 ayat 4 UUD NRI 1945.

Dalam hal keuangan, baik diinonesia dan diamerika serikat terdapat persamaan. Di Indonesia, jika RAPBN yang disusun oleh presiden tidak disetujui DPR, maka presiden mempergunakan RAPBN tahun lalu untuk tahun anggaran yang baru. Di Amerika serikat, jika antara kongres dan presiden tidak terdapat persejutuan (*deadlock)* mengenai RAPBN (national budget) yang akan dijalankan untuk tahun berikutnya, maka mereka mengadakan *"continuing resolution"* yaitu dengan mempergunakan RAPBN yang lama.

Besarnya kekuasaan presiden bukan berarti tanpa Batasan, kedudukan badan legislative juga bisa mengontrol setiap Tindakan pemerintah. Seperti di amerika serikat, DPR dapat mengadakan impeachment terhadap presiden apabila ia melakukan penyelewengan dan di Indonesia, DPR dapat meminta MPR untuk mengadakan siding istimewa apabila presiden melanggar aturan negara guna meminta pertanggungjawaban presiden.

Baik di Indonesia maupun di Amerika serikat, Menteri-menteri adalah pembantu terdekat presiden. Mereka tidak bertanggung jawab kepada DPR/Kongres serta presiden lah yang memilih dan memberhentikannya. Besaranya kekuasaan Anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). APBN merupakan wujud pengelolaan keungan negara sebagai konsekuensi penyelenggaraan pemerintahan yang menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang.

Hal tersebut sesuai dengan pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengamanatkan, " APBN ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Dengan demikian, APBN adalah undang-undang selanjutnya berdasarkan pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945, sebagai undang-undang, rancangan undang-undang APBN diajukan oleh presiden untuk

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dibahas Bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan dewan perwakilan daerah. Namun, berdasarkan ayat (3) pasal yang sama, apabila DPR tidak menyetujui rancangan APBN yang diusulkan oleh presiden, pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu. Selain DPR, organ legislative berperan terhadap penyusunan dan pelaksanaan APBN adalah DPD yang berdasarkan pasal 22D ayat 2 UUD 1945, memberika pertimbangan kepada DPR atas rancangan UU APBN dan berdasarkan ayat (3) pasal yang sama dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan APBN.

Siklus RAPBN secara garis besar terdiri atas Langkah-langkah:

a. Perencanaan dan pengaggaran APBN (Januari-Juli)
b. Pembahasan APBN (agustus-Oktober)
c. Penetapan APBN (akhir oktober)
d. Pelaksanaan APBN (sejak januari)
e. Pelaporan dan pencatatan APBN
f. Pemeriksaan dan pertanggung jawaban APBN.[22]

G. PENELITIAN TERDAHULU

1. Penelitian berupa jurnal yang dilakukan oleh Henny Juliani, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, dengan Judul "Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pmerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020". Penelitian ini menjelaskan dengan focus perspektif kebijakan pemerintah menetapkan Perpu nomor 1 tahun 2020. Penulis memberikan kajian teoritis menggunakan konsep diskresi pemerintah dalam pengeluaran Perpu dan dasar konstitusional presiden dalam menetapkan Perpu. Perpu merupakan kewenangan diskresi konstitusional sebagai hak presiden berdasarkan pasal 22 ayat (1) UUD 1945.[23]

[22] Pokok-pokok siklus APBN Indonesia, kementerian keuangan republic Indonesia, 2014
[23] Juliani Henny, "*Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara Dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020",* administrative law & government journal. Volume 3 issue , June 2020.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Penelitian berupa jurnal yang dilakukan oleh Nurul Huda, Dewi Sulastri, Nandang Najmudin, Tatang Astarudin, Prodi S2 Ilmu Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung dengan judul "Perpu No. 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemik Covid-19 Menurut Tinjauan Hukum Tata Negara Darurat". Penelitian ini terfokus bagaimana konsep hukum tata negara darurat di Indonesia yang dikenal dengan adanya darurat perang, darurat militer, dan darurat sipil. Penulis memberika kajian yuridis mengenai problematika PERPU No.1 Tahun 2020 karena masih masih menimbulkan problematika yuridis baik dari sisi formil dan materiil. PERPU ini bersifat sementara, yakni hanya digunakan dalam masa penanganan Covid-19, tidak berlaku untuk seterusnya, karenanya DPR harus hati-hati dan teliti dalam menyetujui atau menolak PERPU.[24]

H. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

   Penelitian yang digunakan merupakan penelitian jenis hukum normative. Penelitian hukum normative adalah penelitian yang objek kajiannya meliputi kaidah dasar atau norma, peraturan perundang-undangan, perbandingan hukum, asas-asas hukum, doktrin serta yurisprudensi.[25] Dimana tema-tema penelitiannya mecakup:[26]

   a. Penelitian terhadap asas-asas hukum
   b. Penelitian terhadap sistematika hukum
   c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertical dan horizontal
   d. Perbandingan hukum
   e. Sejarah hukum.

[24] Huda Nurul, "Perpu No. 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemik Covid-19 Menurut Tinjauan Hukum Tata Negara Darurat". UIN Sunan Gunung Djati Bandung.
[25] Amiruddin Dan Zainal Askin, *Pengantar Metode Penelitian Huum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 119.
[26] Soerjono Soekanto, hlm.6

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Penelitian yang ditulis oleh penulis adalah penelitian normatif dengan tema penelitian terhadap asas-asas hukum. Peneliti fokus terhadap asas-asas hukum yang digunakan pemerintah dalam menetapkan status keadaan darurat (*state of emergency)* terhadap kasus pandemi corona virus desease 2019 (covid-19) dan akan dianalisis menggunakan teori serta dianalisis menggunakan putusan Mahkamah Konstitusi nomor 138/PUU-VII/2009. Penulis juga akan melakukan penelitian terhadap batasan kewenangan presiden dalam mengeluarkan Perpu, syarat-syarat Penetapan Perpu, dan asas-asas dalam penetapan Perpu di Indonesia. Tidak lupa juga untuk menjawab rumusan masalah ke-2 (dua) penulis juga akan meneliti terkait perubahan kebijakan keuangan negara atau APBN disaat pandemi covid-19 atau keadaan darurat yang akan dikaji melalui proses, asas-asas hukumnya, dan hal-hal yang tidak boleh dilanggar dalam perubahan APBN meskipun keadaan darurat sudah ditetapkan dengan melakukan analisis terhadap Siklus APBN, hukum tata negara darurat, serta mengkaji perubahan APBN melalui Perpu Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disesase 2019 (Covid-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan.

2. Pendekatan dalam Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach),* pendekatan perbandingan *(comparative approach)* dan pendekatan konsep *(conceptual approach).*[27] Pendekatan konseptual (*conceptual approach)* merupakan pendekatan dalam penelitian hukum normative yang memberikan sudut pandang dan Analisa dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya. Pendekatan konseptual dilakukan manakal peneliti

[27] Perpu No. 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemik Covid-19 Menurut Tinjauan Hukum Tata Negara Darurat"

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal ini dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi. Oleh karena itu penulis membangun suatu konsep untuk dijadikan acuan di dalam penelitiannya.[28] Dalam hal ini penulis menggunakan beberapa konsep untuk menopang analisis penulis. Diantaranya, ialah konsep keadaan darurat, Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), dan konsep keuangan negara dan siklus APBN.

Pendekatan perundang-undangan *(statue approach)* merupakan salah satu jenis penelitian yang mana peneliti diwajibkan untuk memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Pertama penulis akan menginventarisasi beberapa peraturan perundang-undangan dimulai dari hierarki peraturan perundang-undangan yang paling rendah yakni Perpu 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 dan Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 54 tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020.

Pendekatan perbandingan (*comparative approach)* merupakan salah satu jenis pendekatan untuk membandingkan baik dengan negara-negara lain ataupun dengan peristiwa-peristiwa yang telah terjadi dalam sebuah negara. Menurut Gutteridge dalam Peter Mahmud Marzuki, bahwa tujuan dari pendekatan perbandingan ialah untuk mendapatkan informasi dan perbandingan terapan yangn mempunyai sasaran tertentu.[29] Kaitannya dengan penelitian ini, penulis akan membandingan efektifitas dan impilikasi dari penggunaan Perpu dan APBN-Perubahan.

3. Bahan Hukum

[28] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, Cetakan ke-4, 2014, 177
[29] Ibid., 172

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Untuk dapat memecahkan issue hukum dan preskripsi tentang *das sollen* atau apa yang seharusnya maka diperlukan sumber penelitian yang berupa bahan hukum primer dan skunder.[30]

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif.[31]Bahan hukum primer dapat terdiri dari perundang-undangan ataupun catatan- catatan resmi, risalah dalam pembuatan undang-undang serta putusan- putusan yang terkait dengan issue hukum. Setidaknya terdapat beberapa peraturan perundang-undangan sebagai bahan hukum primer diantaranya UUD NRI 1945, Perpu 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, Perpres No.72 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2020 tentang Alokasi dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020, , Undang-Undang No. 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan (Lembaran Negara Republic Indonesia Tahun 2018 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republic Indonesia Nomor 6236), dan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang bersifat pendukung dari bahan hukum primer, dapat berupa semua publikasi yang terkait dengan hukum yang bukan dokumen resmi.[32] Contohnya, pendapat hukum, teori-teori yang diperoleh dari literatur-literatur, hasil penelitian, artikel ilmiah dll.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

[30] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), 181.
[31] Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, (Jakarta: Prenadamedia, 2016), 181.
[32] Ibid, 135

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bahan hukum yang telah diperoleh pada penelitian studi kepustakaan berasal dari bahan hukum primer dan sekunder. Oleh karena itu penelitian ini digolongkan dalam penelitian normative. Pengolahan bahan hukum pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mensistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi memiliki makna membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.[33]

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Data yang telah dikumpulkan baik data hukum primer maupun sekunder akan disusun dengan menggunakan analisis kualitatif yang kemudian disajikan dalam bentuk deskriptif. Analisis kualitatif adalah analisis yang bersifat mendeskripsikan data yang diperoleh dalam bentuk uraian kalimat logis, kemudia dianalisis dan disimpulkan.

Bahan hukum yang telah terususn secara sistematis akan dianalisis menggunakan metode analisis ekspolratif-kualitatif, analisis eksploratif merupakan Analisa suatu yang menarik perhatian yang belum diketahui, belum difahami, dan belum dikenal dengan baik. Hasil bahan hukum yang telah dikumpulkan, kemudian dianalisis untuk memperoleh pengertian yang mendalam serta komprehensif guna mendapatkan pemecahan masalah yang tersedia. Secara lebih ringka semua bahan yang diperoleh baik primer, skunder, dan tersier akan dianalisis secara utuh sehingga terdapat argumentasi yang sistematis dan actual.

I. SISTEMATIKA PEMBAHASAN

Pada umum nya sistematika penulisan digunakan untuk memberikan gambaran secara singkat bagaimana penelitian akan dituangkan dalam beberapa bab penelitian. Hal ini perlu diperhatikan, untuk memudahkan dalam memahami alur penlisan penelitian. Sehingga tujuan akhir yang hendak dicapai adalah pemahaman secara utuh terkait dengan uraian

[33] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Pers, 1986), 251-252.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penelitian dari permasalahan yang diangkat oleh penulis. Maka penulis akan menguraikan dalam skema pembahasan yang tersusun secara sistematis.

Adapun sistematika pembahasan tesis ini terdiri dari lima bab sebagai berikut:

Bab I Merupakan pendahuluan, yang mana didalamnya terdiri dari latar belakang masalah, identifikasi dan Batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teoritik, penelitian terdahulu, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

BAB II Memuat teori dasar dan konsep sebagai landasan atau komparasi dalam melakukan penelitian. Adapun dalam bab dua ini, penulis akan membahas definisi keadaan darurat dan *legal standing* penetapan Perpu,

BAB III Menyajikan teori dan konsep Keadaan Darurat menurut peraturan perundang-undangan, Diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan konsep *Good Goverance* dan akan ditinjau dalam perspektif *Maqashid Syariah.*

BAB IV Menguraikan analisis secara gamblang dan sistematis untuk menjawab rumusan masalah kedua yang telah diajukan oleh penulis. Penjawaban rumusan masalah akan terjawab melalui konsep Keuangan Negara, Siklus APBN dan APBN-Perubahan, *legal standing* dalam merubah porsi APBN.

BAB V Bab terakhir dalam penelitian ini akan memuat simpulan dan saran. Simpulan akan ditulis secara padat dan jelas serta tetap mengacu kepada rumusan masalah yang telah diajukan, hal ini bertujuan agar penulisan ini tidak melebar dari rumusan masalah yang telah diajukan, sedangkan saran akan berisi rekomendasi yang akan diberikan oleh penulis.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II

KEADAAN DARURAT DALAM KONSEPSI HUKUM TATA NEGARA DARURAT

A. Keadaan Darurat Negara

1. Hakikat Keadaan Darurat Negara

Banyak kejadian atau peristiwa dalam suatu negara yang dapat menyebabkan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak mampu mengakomodasi kejadian atau peristiwa itu karena kejadian atau peristiwa tersebut merubah keadaan negara dari yang biasa menjadi negara dalam keadaan yang laur biasa atau negara dalam keadaan darurat yang dapat menimbulkan kekacauan dan ancaman bagi bangsa dan negara.

Dalam bahasa hukum indonesia, perkataan 'keadaan darurat' pernah dibedakan dari pengertian 'keadaan bahaya'. Semula dalam undang-undang nomor 74 tahun 1957 tentang pencabutan "*regeling of de staat van oorlog en van beleg"* dan penetapan "keadaan bahaya" dan dalam peraturan-peraturan sebelumnya, keadaan darurat dibedakan dari keadaan perang. Karena pengaruh istilah yang dipergunakan dalam peraturan dizaman hindia belanda, yaitu *regeling of de staat van oorlog en van beleg* tahun 1939, perkataan keadaan darurat dan keadaan bahaya dibedakan satu sama lain. *Staat van oorlog* diterjemahkan menjadi keadaan perang, sedangkan *staat van beleg* diterjemahkan sebagai keadaan darurat. Dengan demikian perkataan keadan bahaya tidak mencakup pengertian keadaan perang ataupun sebaliknya. Oleh karena itu dalam UU diatas, keadaan bahaya itu dibedakan dalam dua tingkatan pengertian, yaitu keadaan darurat dan keadaan perang seperti tercermin dalam rumusan pasal 1 ayat (1).[34]

Secara terminologis, keadaan darurat berkaitan dengan *emergency*

[34] Kabul arifin, Sutjipto, Dan Sujiwo, *Peraturan Pemerintah Pengganti Uu Tentang Keadaan Bahaya Sebagai Hukum Tata Negara Darurat Positif Dan Latar Belakangnya*, Jakarta:Bappit Pusat, Permata, 1960, Hlm-28-20.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

doctrine yang dalam *black's law dictionary* diartikan sebagai berikut:[35]

> *"A legal principle exempting a person from the ordinary standard of reasonable care if that person acted instinctively to meet a sudden and urgent need for aid. 2. A legal principle by which consent to medical treatment in a dire situation is inferred when neither the patient nor a responsible party can consent but a reasonable person would do so. 3. The principle that a police officer may conduct a search without a warrant if the officer has probable couase and reasonably believes that immediate action isneeded to protect lif or property".*

Pengertian yang pertama berkaitan dengan konsep "*sudden emergency doctrine"* atau doktrin keadaan darurat yang tiba-tiba. Pengertian kedua biasa dipakai didunia kedokteran dan pelayanan medis, sedangkan pengertian yang ketiga berkenaan dengan persoalan *"emergency exception"*. Pengertian yang mempunyai relevansi dengan persoalan hukum adalah pengertian yang pertama dan yang ketiga. Mengenai penerapannya dalam norma dan pelaksanaanya dilapangan, terdapat keanekaragamaan yang lua dari dulu sampai sekarang dan dari satu negara ke negara lainnya.

Diberbagai negara didunia, berkembang aneka ragam pengertian mengenai keadaan darurat itu sendiri. Kemungkinan terjadinya keadaan darurat disuatu negara juga berbeda-beda kriteriannya. Apa yang disatu negara dianggap niscaya, ditempat lain tidak. Namun, satu hal yang pasti adalah seberat apapun permasalahan yang terjadi disuatu negara, sudah seharisnya dapat diatasi dengan instrument hukum yang ada untuk tetap menjamin berjalannya fungsi-fungsi kekuasaan.

Istilah yang dipakai dalam UUD 1945 ada dua yaitu keadaan bahaya dan kegentingan memaksa. Dalam pengertian yang praktis, keduanya menunjuk kepada persoalan yang sama yaitu keaadaan yang dikecualikan dari

[35] Bryan A. Garner. *Black's law dictionary.* 8th edition

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keadaan yang bersifat normal atau *state of exception*. Keadaan *the state of exception* digambarkan oleh Kim Lane Scheppele sebagai *"the situation in which a state os confronted by a mortal threat and responds by doing things that would never be justifiable in normal times, given the working principles of that state"*[36] (keadaan dimana suatu negara dihadapkan pada ancaman hidup-mati yang memerlukan Tindakan responsive yang didalam keadaan normal tidak mungkin dapat dibenarkan menurut prinsip-prinsip yang dianut oleh negara yang bersangkutan)

Disamping itu, oleh Kim Lane Scheppele dikemukakan pula "*the state of exception uses justifications that only work in extremis, when the state is facing a chalangge sos severe that it must violate its own principles to save itself".*[37](keadaan pengecualian itu menggunakan justifikasi hanya menyangkut hal-hal bersifat *ekstrem* apabila negara menghadapi ancaman yang sedemikian rupa seriusnya sehingga untuk menyelamatkan diri dari ancaman tersebut negara terpaksa harus melanggar prinsip-prinsip yang dianutnya sendiri). Oleh karena itu, keadaan bahaya, keadaan darurat, *state of emergency,* atau *etat de siege* tidak lain merupakan *"the state of exception*", suatu keadaan luar biasa atau diluar kebiasaan, diluar keadaan normal, Ketika norma-norma hukum dan Lembaga-lembaga penyelenggara kekuaasaan negara dapat berfungsi sebagaimana adanya menurut ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan dalam keadaan normal.

Keadaan yang tidak normal jika terjadi tentu harus dihadapi, diatasi, dan akibat-akbiatnya harus ditanggulangi dengan maksud mengembalikan negara kepadaa keadaan yang normal menurut undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan yang normal. Jika keadaan tidak normal itu memang terjadi, harus ada pemegang kekuasaan yang diberi kewenangan untuk membuat keputusan tertinggi dengan mengabaikan beberapa prinsip dasar yang dianut oleh negara tersebut. Tetapi perlu diatur lebih dulu

[36] Kim Lane Scheppele," Law In a time of emergency: states of exception and the temptation of 9/11", HeinOnline – 6 U.Pa. *journal fo constitional law, vol. 6:5, 2003-2004 hlm. 1004*
[37] *Ibid*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengenai syarat-syarat bagaimana keadaan pengecualian itu dapat dideklrasikan atau dinyatakan ada, bagimana pengawasan atas pelaksanaan kekuasaan negara dalam keadaan pengecualian itu dilaksanakan, dan bagaimana pula mengakhiri atau berakhirnya keadaan pengecualian itu sehingga tidak menimbulkan ekses yang tidak dapat diatasi dikemudian hari. Semua ini tentu harus diatur lebih dulu sebelum keadaan yang demikian itu benar-benar terjadi.

Oleh sebab itu, dibanyak negara hal-hal pokok mengenai keadaan yang tidak biasa pasti sudah diatur didalam undang-undang dasar. Selanjutnya rincian pengaturannya lebih lanjut dijabarkan dalam undang-undang. Hal itu pila yang menjadi latar belakang perumusan ketentuan pasal 12 UUD 1945 yang berbunyi "*presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang"* dengan demikian, dalam hukum tata negara, kita dapat membedakan antara rezim hukum dalam keadaan normal dan rezim hukum dalam keadaan pengecualian atau tidak normal.

Seperti yang dikemukakan diatas, dalam ilmu hukum tata negara dikenal adanya konsep "*constitutional dualism"* yang oleh Ferejohn dan Pasquino dipahami sebagai "*the notion that there should be provisions for two legal systems, one that operates in normal circumstances rights and liberties, and another tat is suited to dealing with emergenct circumstances"*[38] hukum tata negara menurut kategori pertama adalah hukum yang berlaku dalam keadaan normal sedangkan dalam kategori kedua adalah hukum yang berlaku dalam keadaan yang tidak biasa atau luar biasa atau dalam system prancis biasa dinamakan sebagai "*etat de siege"* atau "*state of siege"*.[39]

Dalam UUD di negara India, keadaan "*emergency"*dibedakan dalam

[38] John Ferejohn and pasquale Pasquoino, hlm. 234
[39] Joan Fitzpatrick, " Huma Rights In Crisis: The international system for protecting rights during state of emergency", 1994

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tiga kategori yaitu.[40]

a. An emergency due to war, external aggression or armed rebellion *(article 352)*;

b. Failure of constitutional machinery in the state (*article 356);* dan

c. Financial emergency (*article 360)*.

Ketiga macam keadaan dimakusd oleh UUD india sebagai keadaan tidak normal ynag mengharuskan prosedur penyelenggaraan negara dan pemerintahan keluar dari mekanisme fungsi-fungsi dan tata aturan yang ditentukan oleh undang0undang dasar untuk keadaan yang normal. Keadaan pertama dikaitkan dengan adanya perang, agresi militer, atau pemberontakan bersenjata. Keadaain ini biasa disebut sebagai keadaan darurat perang dan keadaan darurat militer. Kategori kedua adalah situasi dimana alat-alat perlengakapan negara yang bersifat konstitusional berada dalam keadaan tidak dapat menjalankan fungsinya atau tidak dapat bekerja sebagaimana mestinya dikarenakan beberapa kemungkinan/sebab misalnya timbulnya kerusuhan social yang luas atau bencana alam yang menelan korban jiwa dan harta benda yang luas sehingga fungsi-fungsi negara tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya, selain itu ada pula kaetgori ketiga yang disebut "*financial emergency"* yang mempengaruhi fungsi-fungsi administrasi negara. Ketiganya, dalam UUD India, sama-sama disebut sebagai keadaan darurat yang memberikan pembenar bagi dilakukannya Tindakan-tindakan yang bersifat darurat.

Keadaan darurat juga biasa dibedakan dalam beberapa kategori. Misalnya, S.E. Finer, Vernon Bogdanor, dan Bernard Rudden membedakannya dalam tiga macam keadaan *(three separate situation)*[41] yaitu:

---

[40] Artikel 352, 356, dan 360 Konstitusi India.

[41] S.E Finer, Vernon Bogdanor, and Bernard Rudden, Comparing Contitions, Oxford: Clarendon Press, 1995

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. *The state of defence which, elsewhere, would be called a state of war;*

b. *The state of tension; and*

c. *The internal state of emergency.*

State of war atau keadaan perang diidentikan dengan *"state of defence"* atau keadaan pertahanan. Namun sebenarnya keduanya dapat dibedakan, perang dapat terjadi didalam negeri atau dapat pula di luar negeri sedangkan "*state of defence"* mengandung konotasi mempertahankan diri dari serangan militer yang datang mengancam dari luar.

Dengan demikian keadaan negara dapat dibedakan antara keadaan normal dan keadaan tidak normal atau luar biasa yang bersifat pengecualian (*state of exception)*. Keadaan negara yang bersifat tidak normal, tidak biasa atau abnormal tersebut dapat terjadi karena berbagai kemungkinan sebab dan faktor. Penyebabnya dapat timbul dari luar (*external)* dan dapat pula dalam negeri sendiri (*internal)*. Ancamannya dapat berupa ancaman militer atau ancaman bersenjata atau dapat pula tidak bersenjata tetapi dapat menimbulkan korban jiwa dan raga dikalangan warga negara yang harus dilindungi oleh negara. Ancaman itu dapat menyerang warga negara ataupun mengancam integritas wilayah negara yang kedua-duanya harus dilindungi oleh negara karena seperti juga dinyatakan dalam Alinea keempat pembukaan UUD 1945, salah satu tujuan pembentukan negara republic Indonesia adalah untuk "*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia."*

Bahkan keadaan bahaya atau darurat yang menimbulkan keadaan pengecualian itu dapat pula terjadi karena faktor bencana alam yang berada diluar jangkauan kekuasaan manusia seperti musibah gelombang tsunami yang terjadi di aceh ataupun musibah yang terjadi di Yogyakarta. Hal yang sama juga terjadi pada kerusuhan social besar yang terjadi menjelang berhentinya presiden soeharto pada bulan mei 1998. Kepanikan dan kekacauan yang terjadi sangat tidak terkendali sehingga mengakibatkan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

banyaknya korban jiwa dan harta benda yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum menurut ukuran-ukuran yang biasa berlaku dalam keadaan yang normal. Bahkan, seperti dikatakan oleh S.E. Finer dkk tersebut diatas keadaan yang tidak normal itu dapat pula terjadi karena sebab-sebab yang bersifat internal (*internal state of emergency atau innerer notstand).*[42]

Dalam pengertian "*innerer notstand"* itu, termasuk pula sebab-sebab yang bersifat administrative yang timbul seperti karena adannya perubahan hukum tertentu. Misalnya, untuk keperluan penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat mendesak karena waktu yang tersedia sangat terbatas, mengharuskan suatu proyek pengadaan barang dilakukan tanpa tender terbaku tetapi dengan risiko harus menyalahi ketentuan undang-undang yang berlaku. Namun karena waktu yang tersedia sudah sangat genting maka untuk melakukan hal-hal yang bersifat melanggar undang-undang itu diharuskan adanya perubahan atas materi undang-undang yang bersangkutan dengan menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang atau Perpu. Penerbitan Perpu semacam itu dapat dilakukan karena alas an yang bersifat internal administrasi pemerintah atau karena pertimbangan adanya keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 ayat 1 UUD 1945. Meskipun ketentuan undang-undang yang harus dikesampingkan hanya berkenaan dengan persoalan teknis administrative belaka dalam keadaan yang normal atau biasa, ketentuan demikian tetap tidak boleh disimpangi. Oleh karena itu agar aparat administrasi negara dapat menjalankan tugasnya dengan sebaik-baiknya perlu dilakukan perubahan hukum dengan menetapkan Perpu tersebut.

Di jerman sendiri ada empat macam tipe keadaan darurat dimana setiap tipe keadaan darurat tersebut dikaitkan dengan bentuk khusus tindakan kekuasaan yang diperlukan untuk mengatasinya masing-masing. Keempat tipe keadaan darurat dimaksud itu adalah sebagai berikut :[43]

---

[42] S.E. Finer, Vernon Bogdanor, and Bernard Rudden, *Op. Cit.*
[43] 82 *Havard Law Reeview 1704, june, 1969,* lihat thomson/west, 2005, hlm.4

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. *Defence emergency (verteidigungsfall)* atau keadaan darurat militer yang diartikan sebagai adanya serangan terhadap wilayah negara oleh kekuatan bersenjata.

b. *State of tension (spannungsfall)* atau keadaan darurat karena adanya ketegangan yang tidak didefinisikan lebih jauh oleh konstitusi jerman sehingga dapat mencakup banyak pengertian.

c. *Domestic challenges to state authority* yang mengakibatkan pergolakan yang terjadi didalam negeri sendiri terhadap kekuasaan umum yang sah yang mengakibatkan timbulnya ancaman yang membahayakan eksistensi tatanan dasar sistem demokrasi negara federasi atau negara bagian.

d. *Welfare emergencies to the extend of natural catastrophies and especially serius accidents.* Bentuk keadaan darurat yang terakhir dinamakan darurat kesejahteraan, kesejahteraan yang terkait dengan ancaman yang timbul karena bencana alam atau kecelakaan-kecelakaan yang serius.[44]

Menurut catatan *havard law review,*[45] bencana yang terjadi seperti depresi atau krisis ekonomi dan penyakit menular tidak dianggap tercakup dalam pengertian *"welfare emergency"* ini. Namun kepastian mengenai tidak dapat dicakupnya hal-hal seperti krisis ekonomi dan bencana penyakit menular seperti itu tetap terbuka untuk perdebatan tersedniri.

Dalam hukum tata negara darurat juga dikenal hukum keadaan darurat subyektif dan obyektif. Hukum tata negara darurat subyektif "*staatsnoodrecht"* dalam arti subyektif adalah hak, yaitu hak negara untuk bertindak dalam keadaan bahaya atau darurat dengan cara yang tidak biasa atau menyimpang dari ketentuan undang-undang dan bahkan apabila memang diperlukan bisa menyimpang dari Undang-undang dasar.

---

[44] Dalam ulasan harvard law review dinyatakan "*such crises as economic depressions and ephidemics seem excluded by this defition"*
[45] *Ibid.*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Para pemegang puncak kekuasaan eksekutif itu dapat disebut sebagai"*the soverign executive"*, yang dianggap mempunyai hak-hak yang bersifat prerogatif apabila negara berada dalam keadaan darurat. *"the soverign executive"* inilah yang sebenarnya merupakan pemegang kekuasaan untuk mengecualikan berlakunya hukum yang biasa (*ordinary law)*, seperti yang dikatakan oleh carl schmitt, "*soverignis he who decides upon the exception"*. Menurutnya, untuk menghadapi keadaan yang bersifat darurat yang mengancam keselamat negara, demokrasi liberal hanya mungkin bertahan dengan mengangkat seorang menjadi diktator yang akan memberlakukan kekuasan darurat yang memungkinkan "*everything justified that appears to be necessary for a concretely gained success"*. Dengan diberlakukannya keadaan darurat, semua tindakan menjadi benar semata-mata untuk mendapat keberhasilan yang kongkrit.[46]

Dalam sistem presidensiil seperti diamerika serikat, indonesia, dan filipina, hak prerogatif yang menyangkut tanggung jawab untuk mengatasi keadaan darurat nasional berada dipundak presiden sebagai "*single soverign executive"*. Menurut appa dorai, konsep '*single executive'* ini sangat penting, terutama ketika fungsi eksekutif negara diperhadapkan dengan situasi krisis dimana kesatuan komando menjadi suatu yang sangat penting. Dalam sistem presidensil yang dianut berdasarkan UUD NRI 1945, presiden sebagai kepala negara (*head of state)* dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of government)* dipilih secara langsung oleh rakat. Dalam kedudukannya yang demikian, presiden memiliki wewenang sebagai "*the soverign executive"* untuk menjalankan "*independent power"* dan "*inhernt power"* yang dimiliki oleh kepala negara. Dasar filosofis logika (*legal reasoning)* pemberian kewenangan keadaan darurat kepada kepala negara itu sendiri terkait pula dengan doktri kedaulatan rakyat (*the soverignty of the people)*.[47]

Musibah yang terjadi di indonesia, misalnya *tsunami* di aceh, bencana

[46] Asshiddieq, *hukum tata negara darurat*. Hlm. 225-226.
[47] *Ibid, 226-228*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

flu burung, dan yang terbaru *Covid-19*. Secara terbatas, banjir lumpur diporong yang menimbulkan korban harta benda yang luas didaerah sekitarnya yang tidak segera mendapat penyelesain juga menyangkut *welfare emergency* yang tidak dapat begitu saja diatasi hanya dengan mengandalkan sistem aturan yang biasa berlaku dalam keadaan normal.

Oleh karena itu, yang juga penting untuk didalami adalah tipe keadaan oleh UU No. 23 tahun 1959 disebut sebagai keadaan darurat sipil. Mengenai apa saja kriteria dan batasan unsur-unsur yang dapat dicakup dalam pengertian keadaan darurat sipil itu, masih perlu kita dalami dengan seksama. Disamping itu, konsepsi *innerer notstand* seperti yang dipraktikkan di jerman juga perlu didalam dengan cara mengaitkannya dengan alasan logis untuk ditetapkannya peraturan pemerintah pengganti undang-undang (PERPU) seperti yang diatur oleh pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945.

Ada tiga unsur penting yang memberika dasar logis untuk diberlakukannya keadaan bahaya atau darurat yaitu: (i) adanya kebutuhan hukum yang masuk akal (*reasonable necessity)*; (ii) karena faktor bahaya yang mengancam (*dangerous threat)*; dan (iii) dalam waktu atau kesempatan yang terbukti sangat terbatas (*limited time)*. Dalam arti sempit (P-1) ancaman bahaya yang dimaksudkan itu tertuju kepada keselamatan umum, integritas wilayah, atau ancaman terhadap kedaulatan negara. Dalam arti lebih luas (P-2), ancaman bahaya itu dapat tertuju kepada keselamatan jiwa, keselamatan harta benda, ataupun keselamatan lingkungan hidup, baik dalam lingkup nasional, regional, ataupun lokal tertentu. Namun, dalam arti yang lebih luas lagi (P-3), ancaman keselamatan itu dapat pula tertuju kepada suatu ide, prinsip-prinsip, atau nilai luhur tertentu atau yang tertuju kepada sistem administrawsi atau efektivitas bekerjanya fungsi-fungsi internal pemerintahan suatu negara.

Syarat hal-ihwal memaksa menurut pasal 22 ayat 1 UUD 1945 tidak boleh diidentikan dengan keadaan bahaya seperti yang dimaksud oleh pasal 12 UUD 1945. Jika dianggap identik justru akan timbul kesulitan karena

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

PERPU hanya boleh ditetatpkan dalam keadaan darurat saja. Untuk itu, pengertian ancaman bahaya sebagaimana diurakan diatas haruslah dibedakan dengan jelas antara pengertian sempit, pengertian yang luas, dan pengertian yang paling luas. Keadaan darurat atau keadaan bahaya yang dimaksud dalam pasal 12 UUD 1945 adalah keadaan yang tingkatan bahayanya tergolong kepada pengertian sempit dan pengertian luas. Sedangkan keadaan kegentingan yang memaksa seperti dalam pasal 22 UUD 1945 adalah keadaa yang tingkat ancaman bahayanya tergolong kepada pengertian ketiga atau sangat luas. Dengan demikian, keadaaan yang tingkat ancamannya tergolong dalam pengertian ketiga atau yang paling luas, tidak dikategorikan UUD 1945 sebagai keadaan darurat atau keadaan bahaya dalam arti yuridis. Maka eksistensinya tidak memerlukan tindakan deklrasi atau proklamasi lebih dulu dari *"the soverign executive"* untuk memberlakukannya.

Bahkan sebenarnya keadaan darurat *(state of emergency, etat de siege)* atau keadaan pengecualian *(state of exception)* itu dapat pula dikaitkan dengan teori Colm Campbell mengenai "*seven levels of coersion by the state"*.[48] Pengertian keadaan darurat dapat dikitkan dengan tujuh level kekerasan oleh negara sehingga ruang lingkup pengertian keadaan darurat atau keadaan bahaya itu dapat dikembangkan secara lebih bervariasi lagi. Ketujuh level kekerasan oleh negara (*seven levels of coersion by the state)* menurut Colm Campbell tersebut meilputi:

a. *The application of the ordinary law (penerapan undang-undang biasa)* yang bersifat memaksa gar semua subjek hukum yang diatur dan terikat padanya untuk tunduk dan patuh.
b. *The creation of special offences tried in the ordinary courts* (penentuan jenis pelanggaran khusus yang diadili oleh pengadilan biasa)

[48] Lihat. Colm Campbell, *emergency law in ireland*, 1918-1925, Sweet & Maxweell. 1995; lihat G.R. Rubin, *Law Quarterly Review*, 1995, III (July), Hlm. 526-530.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. *The alternation of trial procedures for certain offences, for example, the abolition of jury trial (*perubahan hukum acara untuk jenis pelanggaran tertentu)
d. *The administrative detention, which would be outside the rule of law (*penahanan administratif yang dalam keadaan biasa dapat dianggap di luar sistem *rule of law* yang lazim)
e. *The creation of a parallel legal system under statue, and including a special rule-making process, or special courts such as miltary cours, special executive powers and special inquest rules* (pembentukan sistem hukum yang bersifat paralel berdasarkan undang-undang termasuk misalnya prosedur pembuatan peraturan yang khusus atau prosedur hukum acara dan lembaga pengadilan khusus, seperti pengadilan militer, dan kekuasaan eksekutif yang khusus, serta ketentuan-ketentuan penyidikan yang juga khusus)
f. *The impostion of martial law,* yaitu pemberlakuan keadaan darurat seperti yang terjadi di irlandia antara tahun 1920-1921 dibawah penguasa inggris (*british rule),* yang digambarkan oleh campbell sebagai "*non-statutory or pseudo-legal"* dan "*the ultimate counter-unsurgency mechanism"*
g. *a state of insurrection and civil war with summary executions and with no concern for legal form,* yaitu pemberlakuan keadaan perang saudara dan pemberontakan yang tidak terlalu mengambil pusing mengenai pentingnya bentuk hukum tertentu.

Seperti yang dikatan oleh G.R. Rubin,[49] negara dapat menaruh kepercayaan penuh atas sistem "*liberal rule of law"*, tetapi sebagai alternatifnya negara dapat pula memakai ukuran yang lebih baik toritarian untuk menghadapi pemberontakan bersenjata dengan memberikan pembenaran kepada aneka penyimpangan terhadap ketentuan "*rule of law"* atas dasar pertimbangan adanya kebutuhan atau *"necessity"* bahkan lebih

[49] *Ibid*. hal.526.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

serius lagi, negara juga dapat menghubungkan antara perkembangan-perkembangan hukum darurat kepada perkembangan-perkembangan yang lebih luas konteksnya.

Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD-RIS) tahun 1949, istilah yang dipakai adalah keadaan yang mendesak dan undang-undang darurat. Pasal 139 ayat (1) menyatakan "pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan federal yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera". Ketentuan yang sama ini diadopsikan pula dalama UUDS 1950, yaitu pada pasal 96 ayat (1) yang berbunyi," pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera".

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), ketentuan mengenai ini diatur dalam dua pasal yaitu pasal 12 dan pasal 22 :

a. pasal 12 menyatakan "presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang"
b. pasal 22 ayat (1) menyatakan "dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang"

Dari kedua ketentuan diatas, dapat diketahui adanya dua kategori keadaan menurut UUD NRI 1945 yaitu:

a. keadaan bahaya
b. hal ihwal kegentingan yang memaksa

istilah (*legal terms)* yang dipakai dalam kedua pasal tersebut jelas berbeda. Istilah yang pertama menggunakan istilah "*keadaan bahaya"* yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tidak lain sama dengan pengertian keadaan darurat (*state of emergency)*, sedangkan yang kedua memakai istilah *"hal ihwal kegentigan yang memaksa"*. Apakah kata "*hal ihwal"* itu sama dengan pengertian "*keadaan"*? keduanya tentu tidak sama. Keadaan adalah strukturnya, sedangkan hal ihwal adalah isinya. Namun dalam praktik, keduanya dapat mengandung makna praktis yang sama. Oleh karena itu, keadaan bahaya kadang-kadang dianggap sama dengan hal ihwal yang membahayakan atau memaksa dan sebaliknya hal ihwal yang membahayakan atau memaksa sama dengan keadaan bahaya.[50]

Hanya saja, apakaha hal ihwal kegentingan yang memaksa itu selalu membahayakan? Segala sesuatu yang "*membahayakan"* tentu selalu memiliki sifat yang menimbulkan *"kegentingan yang memaksa"*, tetapi segala hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan.[51] Jika demikian, berarti kegentingan yang memaksa itu lebih luas dari pada keadaan bahaya. Oleh karena karena itu, kedua isitilah "*keadaan bahaya"* dan "*kegentingan yang memaksa"* dapat dibedakan satu dengan yang lain. Dengan adanya perbedaan tersebut, wajar apabila penetapan suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang berdasarkan ketentuan pasal 22 ayat (1) UUD 1945 tidak harus didahului oleh deklrasi keadaan darurat. Sementara itu, pelaksanaan ketentuan pasal 12 UUD 1945 mempersyaratkan dilakukannya deklrasi atau proklamasi resmi dalam rangka pemberlakuan keadaan bahaya itu.

Beberapa hal yang dapat dikemukakan sehubungan dengan perbedaan diantara kedua ketentuan tersebut adalah sebagai berikut. *Pertama*, pasal 12 mengatur mengenai kewenangan presiden sebagai kepala negara (*head of state)*, sedangkan pasal 22 berada dalam ranah *domain* pengaturan, yaitu berisi norma pengecualian atas fungsi kekuasaan legislatif. Kewenangan untuk menyatakan kondisi negara dalam keadaan bahaya atau melakukan

[50] Asshidiqie Jimly, *Hukum tata negara darurat*, jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007, hlm.206
[51] *Ibid,* hlm.207

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

"*decralation of a state of emergency"* berada ditangan presiden selaku kepala negara, meskipun pengaturan mengenai keadaan bahaya, termasuk syarat pemberlakuan, pengawasan terhadap pelaksanaanya, dan tata cara mengakhirinya harus terlebih dahulu diatur dengan undang-undang atau setidaknya diatur dalam undang-undang (*bij de wet geregeld of in de wet geregeld)*, tidak boleh dengan peraturan yang lebih rendah daripada undang-undang. Sementara itu, materi yang diatur dalam pasal 22 berada dalam ranah fungsi kekuasaan legislatif yaitu mengenai kewenangan presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (perpu), apabila terpenuhi syarat-syarat untuk itu, yaitu hal ihwal atau keadaan kegentingan yang memaksa.[52]

Kedua, seperti yang telah diurakan diatas, keadaan dan hal ihwal kegentingan yang memaksa yang dimaksud dalam pasal 22 tidak identik atau tidak sama dengan keadaan yang dimaksud dalam pasal 12. Keadaan bahaya yang dimaksud dalam pasal 12 boleh jadi termasuk kategori keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa seperti yang dimaksud oleh pasal 22. Sebaliknya, tidak setiap kali presiden menetapkan Perpu berarti negara berada dalam keadaa bahaya. Keadaan bahaya dapat dianggap sama dengan hal ihwal yang membahayakan atau sebaliknya. Hal ihwal yang membahayakan juga merupakan keadaan yang membahayakan, akan tetapi hal ihwal kegentikan yang memaksa itu tidak selalu membahayakan. Segala sesuatu yang *"membahayakan"* tentu selalu bersifat "*kegentingan yang memaksa"* tetapi segala hal ihwal kegentingan yang memaksa, tidak selalu membahayakan. Oleh karena itu dalam keadaan bahaya menurut pasal 12 presiden dapat menetapkan Perpu kapan saja diperlukan. Akan tetapi, penetapan Perpu oleh presiden tidak selalu harus ada keadaan bahaya lebih dahulu. Artinya, dalam kondisi negara dalam keadaan normal pun apabila memang memenuhi syarat, presiden dapat menetapkan suatu Perpu.

Ketiga, ketentuan mengenai "keadaan bahaya" yang ditentukan dalam

[52] *Ibid,* hlm. 209

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pasal 12 jelas lebih menekankan sifat bahaya yang mengancam (*dangerous threat),* sedangkan "kegentingan yang memaksa" dalam pasal 22 lebih menekankan aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau kemendesakan yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas. Disatu pihak ada unsur "*reaosoable necessity"*, tetapi dipihak lain terkendala "*limited time"*. Dengan demikian, terdapat tiga unsur penting secara bersama-sama membentuk pengertian keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan yang memaksa yaitu:

a. unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat)*
b. unusr kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity)*
c. unsur keterbatasan waktu yang tersedia (*limited time)*

jika ketiga unsur tersebut ada, keadaan negara dapat dikatakan berada dalam kondisi berbahaya atau darurat (*emergency, d'siege)*. Ketiga unsur tersebut sama-sama merupakan persyaratan logis untuk diberlakukannya keadaan darurat dengan melakukan tindakan-tindakan yang berada diluar norma hukum yang berlaku dalam keadaan normal (*ordinary law).* Namun agar semua tindakan tetap berada dalam koridor hukum dan asas *good governance* terpenuhi maka dimasa keadaan tidak normal itu diperlukan juga kerangka hukum yang tersendiri dengan membentuk peraturan yang berbeda. Itu sebabnya pasal 12 UUD 1945 mengharuskan dibentuknya undang-undang sendiri yang mengatur keadaan bahaya atau darurat itu, dan pasal 22 ayat (1) menentukan bahwa dalam keadaan yang semacam itu, diperbolehkan membentuk peraturan khusus yang disebut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

Keempat, pasal 12 mempersyaratkan ditentukannya syarat-syarat objektif untuk pemberlakuan, pengawasan, dan pengakhiran suatu keadaan bahaya itu, sedangkan pasal 22 tidak menentukan adanya syara-syarat objektif semacam itu kecuali menyerahkan pelaksanaan sepenuhnya kepada presiden untuk menilai sendiri apakaha kondisi negara berada dalam keadaan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

genting dan memaksa atau terdapat hal ihwal kegentingan yang bersifat memaksa untuk ditetapkan suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perpu).

Dengan demikian, pasal 12 UUD 1945 mengatur mengenai penilaian yang bersifat objektif dari presiden apakah suatu situasi dan kondisi negara telah berada dalam keadaan bahaya atau tidak berdasarkan ukuran-ukuran objektif yang telah ditentukan dalam undang-undang. Sedangkan pasal 22 memberikan kewenangan subjektif kepada presiden untuk menilaia keadaan negara atau hal ihwal yang berkaitan dengan negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk segera, sedangkan kebutuhan akan pengaturan materiil mengenail hal yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehinggal pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu).

2. Doktrin "Proportional Necessity"

   a. Prinsip *Necessity* dan *Slef-Preservation*

      Keadaan darurat sudah lama diperbicangkan dalam sejarah umat manusia, secara yuridis, konsep keadaan darurat itu didasarkan atas doktrin yang sudah dikenal sejak lama yaitu prinsip adanya keperluan atau prinsip '*necessity'* yang mengakui hak setiap negara yang berdaulat untuk mengambil langkah-langka yang diperlukan untuk melindungi dan membertahankan integritas negara. J.J. Rousseau pernah menyatakan bahwa "*the primary intention of the people is that the state should not perish"*[53] seperti dikatakan oleh cinton rossiter, dalam keadaan negara yang sangat kritis, seorang diktator perlu diangkat untuk mengatasi keadaan darurat itu karena para diktator tidak mungkin mengangkat diktator yang lain dalam keadaan rkisis atau darurat itu. Menurut Bracton, "*what is not otherwise lawful necessity*

[53] Lihat clinton rossiter, constitutional dictatorship: crisis government in the medrn democracies, (westport CT: GreenWood press, 1979) hlm.12

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

makes lawful". Paa saja yang secara hukum diperlukan menjadi sah adanya.

Doktrin mengenai kekuasaan darurat ini sebenarnya juga tidak hanya dapat ditemukan dalam sejarah barat, tetapi juga dalam sejarah politik dan ketatanegaraan di timur. Dalam epik mahabarata juga dapat ditemukan bahwa para pembuatn undang-undang india kuno *(ancient indian law makers)* menerima prinsip "*necessity"* dalam menghadapi keadaan darurat sebagaimana masyarakat barat moedrn menerimanya. Seperti yang dikatakan oleh beni prasad dikatakan:[54]

"when face to face with dire adversity, government could do anything the justification of it all is that abnormal times have an ethics, appaddharma as it is called. It must be clearly understood, that in days of distress, all the ordinary rules of morality and custom are suspended"

Dalam keadaan yang bersifat darurat, pemerintah dianggap dapat melakukan apa saja. Pembenaran mengenai hal ini didasarkan pengertian bahwa suatu keadaan yang tidak normal mempunyai norma hukum dan etikanya sendiri.

Dalam tradisi hukum islam, juga dikenal adanya dokterin keadaan darurat. Bahkan, sitilah "darurat" dalam bahasa indonesia itu sendiri justru berasal dari bahasa arab. Dalam kaidah *ushul fiqh* atau filsafat hukum islam, dikenal adanya doktrin"*al-dharuuratu tubiihu al-mahzhuuraat"* yang berarti bahwa keadaan darurat itu membolehkan hal yang dilarang. Artinya, jika keadaan darurat itu diberlakukan, hal-hal yang dilarang menjadi boleh, sedangkan hal-hal yang boleh mungkin menjadi dilarang.

Disamping itu, dapat pula ditambahkan adanya kaidah "ushul fiqh" dalam memberlakukan keadaan darurat yaitu *"akhaffu al-dharuuraini"*

[54] Beni prasad, *theory of government in ancient india*, Allahabad: The indian press 1927, hlm.55

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang menentukan apabila terdapat dua pilihan mengenai pemberlakuan suatu keadaan darurat maka hendaklah dipilih keadaan yang plaing ringan resikonya. Oleh karena itu dalam sistem nilai tradisional semua peradaban dunia dapat dikatakan dikenal adanya doktrin mengenai keadaan darurat yang memungkinkan dilakukannya hal-hal yang tidak biasa. Pertimbangannya adalah karena adanya keperluan atau kebutuhan atau "*necessity"* untuk melindungi kepentingan bersama yang tidak mungkin ditawar-tawar lagi.

b. *Self-Preservation* versus *Self Defense*

Dalam perspektif "*slef-preservation"* tersebut apabila suatu negara menghadapi nacaman yang membahayakan eksistensi atau kedaulatannya sebagai negara merdeka atau membahayakan keselamatan warga negaranya, negara yang bersangkutan dianggap dapat bertindak apa saja dan dengan cara apa sajaterlepas dari persoalan legalitas cara-cara yang ditempuh itu menurut ukuran hukum internasional. Untuk mengatasi hal ini, perspektif "*slef-preservation"* yang bersifat "*ekstra-legal"* harus diubah dengan perspektif baru yang oleh para sarjana kontemporer disebut sebagai prinsip "*self defence"*. Dalam istilah Gross dan Aqlain, "*extra legal measures model"* yang didasarkan atas perspektif "*self preservation"* perli diubah dengan "*constitutional model of emergency regimes"*[55] berdasarkan prinsip "*self defense"*, menurut dinstein, "self defense" itu merupakan "a lawful use of force….under condition prescribed by international law, in response to a previos unlawful use (or, at least, a threat) of force"[56]

Doktrin "self defence" ini dimaksudkan untuk melindungi hak-hak asasi manusia yang esensial dari ancaman bahaya yang tidak dapat diperbaiki apabila timbul keadaan dimana tidak terdapat alternatif cara

[55] Oren Gross dan Fionnuala Ni Aqlain, emergency war and international law-another perspectives, nordic journal of international law, 70: 29-63. 2001. Hlm 35.
[56] Yoram Dinstein, War, Agrresiion and Self-defence, 2nd generation, Cambridge University Press, 1994. Hlm.175.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

lain untuk melindunginya. Fungsi "self defence" itu adalah untuk menjaga atau memulihkan kembali kepada keadaan hukum yang semula, dan bukan untuk melakukan tindakan perbaikan atau tindakan yang bersifat represif guna menegakkan hak-hak hukum belaka. Negara dapat bertindak abnormal, bukan karena dalam keadaan darurat ia memang telah memiliki kekuasaan serep untuk itu (*self-preservation)*, tetapi karena adanya kebutuhan untuk membela diri sendiri (self-defence) dari ancaman yang membahayakan dirinya dan segenap warga yang harus dilindunginya.

Dengan adanya prinsip "self-defense" ini, doktrin "necessity" dapat dibebaskan dari kungkungan pengertian konvensional tentang keadaan darurat yang seolah-olah hanya dapat dipahami dalam konteks perspektif "self-preservation" saja.[57] Dengan demikian tindakan pemerintahan dalam kondisi darurat dapat bebas dilakukan tetapi tetap dalam kerangka ketentuan undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya prinsip "necessity" itu sendiri harus pula dilakukan dalam batas-batas proporsionalitas yang memang diperlukan oleh keharusan itu sendiri. Pengaturan dan penyempurnaan peraturan mengenai soal ini dapat dikatakan sangat penting karena didunia internasional, doktri *"self defence"* itulah yang dapat dapat lebih diterima umum. Tidak seperti doktri "self-preservation" yang sering dijadikan rujukan oleh para sarjana hukum tata negara, konsesp *"self defence"* ini dipandang berada dalam konteks sistem hukum internasional. Untuk itu, para ahli hukum tata negara perlu melakukan reorientasi dalam acara pandagnya mengenai hukum tata neggara.

c. Prinsip proportionalitas dan *immediacy*

Selain prinsip kebutuhan *(the principle of necessity)* yang didasarkan

57

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

atas dokterin"*self defence"* itu, pemberlakuan suatu keadaan darurat juga harus mendasarkan diri pada prinsip proporsionalitas (*the principle of proportionality)*. Dalam hukum internasional, prinsip kedua ini justru dianggap sebagai "*the crux of the self defence doctrine"* atau inti dari dokterin "*self defence"* yang diuraikan diatas. Secara inheren, asas proporsionalitas ini dianggap memberikan standar mengenai kewajaran atau "*standard of reasonableness"* kedalam doktrin "*self-defense"*.[58] Sehingga kriteria untuk menentukan adanya "*necessity"* itu menjadi lebih jelas. Kebutuhan yang dirumuskan sebagai alasan pembenar untuk melakukan tindakan yang bersifat darurat haruslah bersifat proporsional, wajar, atau setimpal sehingga tindakan dimaksud tidak boleh melibihi kewajaran atau kesetimpalan yang menjadi dasar pembenaran bagi dilakukannya tindakan itu sendiri.

Dengan demikian, dapat kita rumuskan beberapa prinsip yang dapat dirumuskan beberapa prinsip yang dapat dijadikan pegangan setiap kali keadaan darurat hendak diberlakukan, yaitu dalam dua kelompok. *Pertama*, prinsip-prinsip yang bersifat eksternal meliputi:

1) Adanya "*necessity of self -defence"* yang perlu dilakukan
2) Adanya ancaman yang sifatnya mendadakn dan mendesak
3) Tidak tersedia waktu yang cukup untuk pembahasan dengan parlemen
4) Tidak tersedia alternatif lain yang lebih baik dan lebih efektif untuk mengatasi keadaan yang bersangkutan

Kedua,sebelum memberlakukan keadaan darurat atau apalagi sesudahnya harus dapat diketahui mengenai apa dan bagaimana hal-hal yang berhubungan dengan kondisi internal keadaan darurat itu sendiri, yaitu sebagai berikut:

[58] Dinstein, op.cit hlm. 202-203.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1) Apa saja yang merupakan ancaman dan hakikat ancaman yang berbahaya atau membahayakan (*dangerous threats)* yang harus diatasi atau dihadapi dengan tindakan-tindakan yang bersifat darurat?

2) Apa tingkatan bahaya keadaan darurat yang akan diberlakukan dan apa akaibat hukumnya terhadap negara dan warga negara. Dalam UU No.23 Perpu tahun 1959 tingkatan dimaksud terdiri atas keadaan perang keadaan darurat militer dan keadaan darurat sipil. Yang maanakah keadaan darurat yang akan diberlakukan dan apa akibat hukumnya masing-masing?

3) Dimana saja lingkup wilayah berlakunya keadaan darurat itu, harus tertentu dengan jelas sehingga pelaksana kekuasaan darurat tidak menentukannya sendiri melebar-lebar dan meluas-luas dalam praktik?

4) Berapa lama waktu yang diperlukan dan kapan serta bagaimana keadaan darurat itu akan berakhir atau diakhiri?

5) Siapa yang mengawasi dan bagaimana pengawasan atas pelaksanaan kekuasaan darurat itu akan dilakukan selama keadaan darurat itu diberlakukan?

Semua rambu -rambu tersebut haruslah dijadikan acuan sehingga tindakan-tindakan darurat yang dilakukan untuk mengatasi keadaan bahaya tetap berada dalam koridor hukum, tidak bersifat "*extra-legal".*

B. Kewenangan Pemerintah

1. Konsep dan istilah kewenangan pemerintah

Dengan adanya Undang-undang dasar (*constitution)*, maka negara indonesia merupakan negara yang berdasar atas hukum (*rechstatt)* tidak berdasar atas kekauasaan semata (*machtstaat)*. Pemerintah yang berdasar atas sistem konstitusi, tidak bersifat absolut. Berdasarkan hal tersebut maka

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebijaksanaan pemerintah pusat untuk menyerahkan sebagaian urusan-urusannya untuk menjadi kewenangan daerah diserahkan melalui peraturan perundang-undangan.[59]

Salah satu bentuk dari kekuasaan adalah kewenangan. Namun, keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (*legitimasi)*. Jika kekuasaan tidak selalu harus diikuti oleh legitimasi atau keabsahan, maka kewenangan adalah kekuasaan yang harus memiliki keabsahan (*legitimate power).*[60] Artinya kewenangan merupakan kekuasaan tetapi kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan. Apabila kekuasaan politik dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik maka kewenangan merupakan hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sedangkan yang dimaksud dengan urusan adalah segala aktivitas yang dapat dilaksanakan sebagai hasil dari kewenangan yang ada. Manifestasi dari kewenangan adalah adanya hak untuk menjalankan aktivitas-aktivitas berdasarkan pada kewenangan tersebut, urusan baru bisa diberikan ketika seseorang atau sekelompok orang atau sebuha institusi telah diberikan kewenangan sebelumnya.[61]

Menurut F.P.C.L. Tonnaer, kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.[62] Dalam persepektif hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten)*. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan yang mengatur sendiri (*selfregelen)* dan mengelola sendiri (*selfbesturen).*[63]sedangkan kewajiban mempunyai dua makna pyaitu horizontal dan vertikal, horizontal berarti kekuasaan untuk

---

[59] Riwu kaho, *analisis hubungan pemerintah pusat dan daerah di indonesia*. (yogyakarta: pol gov fisipol UGM, 2012). Hlm.29.
[60] Ramlan subakti, memahami ilmu politik. (jakarta: PT Gramedia, 2001). Hlm.57.
[61] *Ibid.*
[62] Rdiwar HR. *hukum administrasi negara* (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 70-71.
[63] Muhammad Fauzan, *hukum pemerintahan daerah, Yogyakarta: UII PRESS, 2006. Hlm.4*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menyelengarakan pemerintahan sebagaimana mestinya sedangkan vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.[64]

Miriam budiardjo dalam bukunya mengemukakan bahwa kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain diperintah (*the rule and the ruled)*.[65] Selain itu, miriam budiardjo mengemukakan bahwa kekuasaan merupakan inti dari penyelengaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging)* sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya.

Kekuasaan negara juga dapat disebut 'otoritas' atau 'wewenang' apabila dipergunakan istilah kekuasaan dalam hubungan dengan negara, istilah itu selalu dimaksud dalam arti otoritas. Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif, dan yudikatif merupakan kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaran pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:[66]

a. Hukum
b. Kewenangan
c. Keadilan
d. Kejujuran
e. Kebijakbestarian, dan
f. Kebijakan

kekuasaan mempunyai dua aspek yaitu aspek politik dan aspek

[64] Ibid.
[65] Miriam budiardjo, *dasar-dasar ilmu politik,* jakarta: gramedia pustaka utama, 2008. Hlm.35
[66] Rusadi kantaprawira, *makalah: hukum dan kekuasaan,* yogyakarta: universitas islam indonesia, 1998. Hlm.37

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata yang artinya kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi juga dapat bersumber dari luar konstitusi, misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Ni'matul huda dalam akrya tulisnya menyebutkan bahwa yang mempunyai wewenang untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan, serta berhak untuk mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya.[67] Wewenang semacam itu bersifat *deontis* (dari kata yunani *deon "*yang harus", untuk dibedakan dari "wewenang *epistemis"*, wewenang dalam bidang pengetahuan).[68]sedangkan didalam *black law dictionary* diartikan sebagai berikut:[69]

> "*the right or permission to act legally on another's behalf; esp. the power of one person to affect another's legal relation by act done in accordance with the other's manifestations of assen; the power delegated by a principal to an agent; also termed power over other person; govermental power or jursdiction; a governmental agency or corporation that administer a public enterprise. Also termed public authority."*

Terkait dengan proses penyelenggaraan pemerintahan, hak mengandung pengertian untuk mengatur sendiri (*zelfregelen)* dan mengelola sendiri (*zelfbestuuren)*, sedangkan kewajiban berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Substansi dari wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan.[70]

Didalam kwenangan akan melahirkan beberapa wewenang, seiring

---

[67] Ni'matul huda, *artikel:* sengketa kewenangan lembaga negara dalam teori dan praktik di mahkamah konstitusi, hlm.1
[68] Ni'matul huda, *ilmu negara,* cetakan ke-6, jakarta: rajawali press, 2014. Hlm.109.
[69] Bryan A. Garner, *black law dictionary, eight edition,* USA: Thomson west, 2004, hlm. 142-143
[70] Sadjijono, *memahami beberapa bab pokok hukum administrasi,* yogyakarta: laksbang, 2008. Hlm.50.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas maka berdasarkan prinsip negara tersebut tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.

Dalam konsep negara hukum wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana dikemukakan husman yang menyatakan bahwa organ pemerintahan tidak dapat menganggap ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang tidak hanya memberikan wewenang pemerintahan kepada organ pemerintahan, akan tetapi juga terhadap para pegawai atau terhadap bada khusus untuk itu.

2. Unsur-unsur kewenangan

Selanjutnya, nur basuki winarno dalam bukunya *penyalahgunaan wewenang dan tindak pidana korupsi*, dan lukman hakim dalam bukunya *filosofi kewenangan organ lembaga daerah*, berpendapat sama bahwa wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga unsur elemen, yaitu:[71]

a. Pengaruh merujuk pada penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum

b. Dasar hukum berkaitan dengan prinsip bahwa setiap wewenang pemerintah harus memiliki dasar hukum, dan

c. Konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang baik standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)

3. Sifat wewenang

Peter leyland dan terry woods berpendapat bahwa kewenangan pemerintah mempunyai dua ciri utama yaitu : *pertama*: setiap keputusan yang

[71] Lukman hakim, *filosofi kewenangan organ lembaga daerah*, malang: setara press, 2012, hlm. 75.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dibuat oleh pejabat pemerintahan mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat dalam arti harus dipatuhi oleh seluruh anggota masyarakat dan *kedua*: setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi publik atau melakukan pelayanan publik. Dari urain tersebut bisa disimpulkan bahwa wewenang khususnya wewenang pemerintah adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menajalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan.[72]

Sehingga bilamana wewenang pemerintahan tersebut dipergunakan dan tidak sesuai dari sifat wewenang pemerintahan, maka tindakan atau perbuatan pemerintah bisa dikatakan tidak sah atau batal demi hukum. Selain itu, sifat wewenang yang berkaitan dengan batas wilayah wewenang pemerintahan itu atau wewenang itu selalu tunduk pada batas yang telah ditentukan berkaitan erat dengan batas wilayah kewenangan dan batas cakupan dari materi kewenangannya. Batas wilayah kewenangan terkait erat dengan ruang lingkup kompetensi absolut dari wewenang pemerintah tersebut.[73]

Selain itu, sebagaimana dikutip oleh juniarso ridwan dan achmad sodik sudrajat dalam bukunya, indroharto mengemukakan bahwa wewenang pemerintahan yang bersifat terikat yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Dengan kata lain, terjadi apabila peraturan dasar yang menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara terinci, maka wewenang pemerintahan itu merupakan wewenang yang bersifat terikat. Sedangkan wewenang fakultatif terjadi dalam hal badan atau pejabat pemerintah yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaaan-keadaan tertentu saja

[72] Aminuddin ilmar, *hukum tata pemerintahan*, makassar: universitas hassanudin, 2013, hlm. 121.
[73] *Ibid*. hlm.122.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebagaimana ditentukan dalam aturan dasarnya. Wewenang pemerintah yang bersifat terjadi ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat pemerintah untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akn dikelaurkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat pemerintah untuk mengambil suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan.[74]

Menurut pendapat bagir manan,[75] kewenangan presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) adalah kewenangan luar biasa dibidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden merupakan kewenangan biasa.

Dalam hal ini presiden republik indonesia berdasarkan UUD NRI 1945, memiliki kewenangan untuk mengesahkan rancangan undang-undang (RUU) menjadi undang-undang (UU), menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perpu, peraturan pemerintah (PP), dan peraturan presiden (Perpres).[76]

C. Konsep Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem norma hukum negara republik indonesia. Perpu dikonsepsikan sebagai suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah.[77] Jika mengacu pada konstitusi, Perpu merupakan suatu peraturan pemerintah namun berfungsi sebagai undang-undang. Dengan demikian Perpu merupakan salah satu instrumen hukum yang dapat

---

[74] Juniarso ridwan dan achmad sodik sudrajat, *hukum administrasi negara dan kebijakan pelayanan publik*, bandung: nuansa, 2012, hlm.136.
[75] Jimly asshiddiqie, *format kelembagaan negara dan pergeseran kekuasaaan dalam UUD 1945*, yogyakarta: FH UII PRESS, 2005, hlm 37.
[76] *Ibid.*
[77] Jimly ashiddiqie, Hukum tata negara darurat, edisi ke-1, jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007, Hlm.3.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ditetapkan oleh presiden tanpa memerlukan keterlibatan legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Berbeda dengan undang-undang, masa berlakunya Perpu sangat singkat yakni sampai dengan persidangan DPR terdekat dengan tanggal penetapan Perpu tersebut. Setelah itu, diperlukan ketegasan sikap dari DPR apakah menyetujui atau tidak menyetujui Perpu tersebut. Pengajuan Perpu ke DPR dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan undang-undang tentang penetapan Perpu tersebut menjadi undang-undang. Dalam hal DPR menyetujui Perpu tersebut maka rancangan undang-undangan tentang penetapan Perpu tersebut menjadi undang-undang disahkan menjadi undang-undangn, sedangkan jika Perpu itu ditolak oleh legislatif maka Perpu tersebut tidak berlaku dan presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan Perpu tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

Tinjauan historis mengenai jenis peraturan perundang-undangan, Perpu merupakan salah satu jenis dari peraturan pemerintah (PP). jenis PP yang pertama adalah untuk melaksanakan Perintah Undang-undang dan jenis PP yang kedua adalah PP sebagai pengganti Undang-undang yang dibentuk dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa atau keadaan darurat.

Perpu sebenarnya merupakan suatu peraturan pemerintah yang bertindak sebagai suatu undang-undang atau dengan perkataan lain Perpu adalah peraturan pemerintah yang diberi kewenangan yang sama dengan undang-undang. Peraturan pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh eksekutif atau presiden untuk melaksanakan undang-undang. Undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang pembentukannya dilakukan oleh dua lembaga yakni DPR dengan persetujuan presiden dan merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan-ketetuan dalam UUD NRI 1945.[78]

[78] Farida indrati, *ilmu perundang-undangan.* Hlm.193

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pengesahan, atau penetapan dan pengundangan. Perpu yang sejatinya dibentuk dalam kegentingan yang memaksa meniscayakan tahapan perencanaan tidak dilakukan, karena keadaannya bersifat tidak terduga, tidak terencana. Pasal 58 peraturan presiden nomor 87 tahun 2014, menguraikan tata cara penyusunan rancangan Perpu dengan menekankan hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam pasal 57.

Kriteria "kegentingan yang memaksa" dalam pembentukan epraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) semestinya diatur dengan jelas dalam suatu peraturan perundang-undangan agar terwujud suatu mekanisme kontrol yang lebih baik dalam pembentukan Perpu. Namun sampai saat ini, baik diundang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (UU no.12 tahun 2011), maupun peraturan presiden nomor 87 tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan undang-undangn nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (perpres no.87 tahun 2014) yang menyebutkan tentang kewenangan presiden menetapkan Perpu yang didasarkan pada hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak memuat parameter yang jelas mengenai kegentingan yang memaksa tersebut.

Belum adanya satupun peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit mengatur kriteria kegentingan yang memaksa menjadi dasar baik bagi presiden menetapkan Perpu maupun bagi DPR menerima atau menolak pengajuan Rancangan undang-undang tentang penetapan Perpu bisa berdampak pada rentannya presiden dan DPR memanfaatkan Perpu sebagai alat kepentingan politik semata. Dominasi kepentingan politik terhadap kepentingan publik akan membawa negara pada kekuasaan absolut (tirani) yang menjurus ada penindasan.

Perpu mempunyai kesederajatan dengan UU, karena materi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

muatannya semestinya diatur dengan undang-undang, namun karena suatu kegentingan yang memaksa terpaksa diatur dengan Perpu.[79] Perpu sebagai salah satu instrumen hukum memiliki kedudukan, isi dan daya ikat sebagaimana halnya UU, kendati bentuknya berupa peraturan pemerintah. A. Hamid S. Attamimi dalam Disertasinya mengatakan bahwa Perpu dalam UUD 1945 sama dengan Undang-undang Darurat yang tercantum dalam Pasal 139 Ayat (1) dan (2) Konstitusi RIS serta Pasal 96 Ayat (1) dan (2) UUDS 1950.[80] UUD 1945 menamakannya "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", Konstitusi RIS dan UUDS 1950 menyebutnya "Undang-Undang Darurat".

Menurut Bagir Manan, Penjelasan UUD menyebut penjelasan ketentuan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 sebagai *noodverondeningsrech*[81] Presiden yang mengandung makna hak presiden membuat peraturan darurat *(noodverordening).*[82] Perpu sebagai peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, maka pembentukannya[83] memerlukan alasan-alasan tertentu, yaitu adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai suatu keadaan sukar atau sulit dan tidak disangka sehingga memerlukan penanggulangan segera. Keadaan tersebut tidak boleh terjadi berlama-lama, karena fungsi utama hukum negara darurat (staatsnoodrecht) ialah menghapuskan segera keadaan tidak normal menjadi normal kembali.[84] Lebih lanjut Bagir Manan

---

[79] Bagir manan dan kuntana magnar, *beberapa masalah hukum tata negara indonesia*, bandung: alumni, 1993. Hlm. 150-151

[80] A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara, Disertasi, Jakarta, Universitas Indonesia, 1990, 121.

[81] Kata *noodverordeningsrecht* merupakan terjemahan dari "kegentingan yang memaksa". Secara harfiah *noodverordeningsrecht* bisa juga diartikan peraturan hukum untuk mengatur keadaan darurat/ bahaya.

[82] Dedy Nursamsi, "Kerangka Cita Hukum (Recht Idee) Bangsa Sebagai Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu)", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I No. 1 (Juni 2014), 97.

[83] Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan, Jilid 2, 79.

[84] Riri Nazriyah, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang", *Jurnal Hukum*, (Vol 17 Juli 2010, No 3), 387.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menjelaskan bahwa UU merupakan tindakan produk pengaturan kenegaraan sedangkan Perpu merupakan tindakan produk pengaturan yang hanya bersifat pemerintahan.[85]

Adapun fungsi Perpu adalah sebagaimana fungsi UU, yaitu sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam UUD.
2. Pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam UUD.
3. Pengaturan lebih lanjut dalam TAP MPR yang tegas-tegas menyebutnya.

Perpu pada pokoknya hanya dapat ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, sehingga penetapan Perpu harus memenuhi persyaratan adanya keadaan "kegentingan yang memaksa".[86] Lebih lanjut Jimly menjelaskan bahwa kegentingan yang memaksa itu mengandung sifat darurat atau *emergency* yang memberikan justifikasi kewenangan kepada Presiden untuk menerbitkan Perpu.[87] Jika merujuk kepada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, ada tiga syarat sebagai parameter adanya "kegentingan yang memaksa" bagi Presiden untuk menerbitkan sebuah Perpu, yaitu:

1. Adanya keadaan, yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara tepat berdasarkan undang-undang;
2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai;

Kekosongan tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang dengan cara prosedur biasa, karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk segera diselesaikan.[88]

---

[85] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...*, 57.
[86] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 1.
[87] Ibid., 57.
[88] Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009, angka [3.10].

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Perpu yang dilihat dari sejarahnya merupakan produk hukum untuk mengatasi situasi yang genting, namun sekarang Perpu sepertinya lebih digunakan sebagai langkah mem-*bypass*[89] proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal demikian dapat dilihat pada tahun sebelum 2000, yakni tahun 1966-1977 hanya diterbitkan 6 (enam) Perpu saja. Namun setelah tahun 2000, terdapat banyak sekali Perpu terbit. Berikut di bawah dipaparkan jumlah Perpu yang terbit pada rentang waktu 2000-2020:

Perpu ysang dikeluarkan pertama kali pada tahun 1946 adalah mengenai susunan dewan pertahanan daerah dalam daerah istimewa selebihnya banyak menyangkut penataan ekonomi seperti pembentukan bank dan pergudangan. Beberapa Perpu juga berkiatan dengan tindak pidana ekonomi dan korupsi. Bahkan Perpu no.23 tahun 1959 menyangkut tentang keadaan bahaya sesaat setelah presiden soekarno mengumumkan dekrit presiden. Dalam situasi yang serba darurat, dibentuk pula Perpu no.10 tahun 1960 tentang pejabat yang menjalankan pekerjaan jabatan presiden dan wakil presiden jika mangkat, berhenti, atau berhalangan. Dalam kilas balik sejarah ditahun 1960 ada Perpu nomor 6 tahun 1960 tentang penetapan anggaran pendapatan dan belanja RI akibat suasana politik sehinggan pembahasan APBN 1960 tertunda dan akhirnya menggunakan APBN tahun 1959 sehingga presiden mengeluarkan Perpu tersebut untuk bisa menggunakan APBN 1960 sesuai kebutuhan.

Tabel 1. Daftar Perpu rentang tahun 2000 sampai dengan 2020.

Ke	**No. Perpu**	**Tentang**
1	1 Tahun 2000	Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas
2	2 Tahun 2000	Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Sabang
3	3 Tahun 2000	Perubahan Atas Undang Undang Nomor 11 Tahun 1998 Tentang Perubahan Berlakunya Undang Undang Nomor 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan
4	1 Tahun 2002	Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme

[89] Janpatar Simamora, "Multitafsir Pengertian "Ihwal Kegentingan Memaksa" dalam Penerbitan Perpu", *Mimbar Hukum*, Vol. 22, No. 1, (Februari 2010), 59.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

5	2 Tahun 2002	Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Pada Peristiwa Peledakan Bom Di Bali Tanggal 12 Oktober 2002
6	1 Tahun 2004	Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan
7	2 Tahun 2004	Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
8	1 Tahun 2005	Penangguhan Mulai Berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial
9	2 Tahun 2005	Badan Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah Dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara
10	3 Tahun 2005	Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
11	1 Tahun 2006	Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
12	2 Tahun 2006	Penangguhan Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Pengadilan Perikanan Sebagaimana Dimaksud Dalam Pasal 71 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan
13	1 Tahun 2007	Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang
14	2 Tahun 2007	Penanganan Permasalahan Hukum Dalam Rangka Pelaksanaan Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah Dan Kehidupan Masyarakat Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara
15	1 Tahun 2008	Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua
16	2 Tahun 2008	Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia
17	3 Tahun 2008	Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan
18	4 Tahun 2008	Jaring Pengaman Sistem Keuangan
19	5 Tahun 2008	Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan
20	1 Tahun 2009	Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

21	2 Tahun 2009	Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji
22	3 Tahun 2009	Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian
23	4 Tahun 2009	Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
24	1 Tahun 2013	Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
25	1 Tahun 2014	Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota
26	2 Tahun 2014	Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
27	1 Tahun 2015	Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
28	1 Tahun 2016	Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak
29	1 Tahun 2017	Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan
30	2 Tahun 2017	Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan
31	1 Tahun 2020	Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan
32	2 Tahun 2020	Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu Nomor1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

D. Konsep Good Governance

Good Governance berkatian dengan tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Pemerintahan sendiri dapat diartikan secara sempit dan luas. Dalam arti sempit penyelenggaraan pemerintahan yang baik bertalian dengan pelaksanaan fungsi administrasi negara. Dalam kaitan ini, Bagir Manan menjelaskan bahwa dinegara belanda yang kemudian juga diikuti oleh ahli hukum administrasi negara Indonesia, dikenal adanya prinsip-prinsip atau asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*algemene beginselven van behoorlijkbestuur general priciles of*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

good administration), yang berisi pedoman yang harus dipergunakan oleh administrasi negara dan juga oleh hakim untuk menguji keabsahan perbuatan hukum *(rechtshandelingen)* administrasi negara.

Asas-asas ini antara lain mencakup: motivasi yang jelas, tujuan yang jelas, tidak sewenang-wenang *(willekeur),* kehati-hatian *(zorgvuldigheid),* kepastian hukum, persamaan perlakuan tidak menggunakan wewenang yang menyimpang dari tujuan *(detournement de pouvoir, fairness)* dan lain-lain.[90] Banyak pendapat yang menyatakan bahwa pembahasan mengenai *good and clean government* di Indonesia baru dimulai pada tahun-tahun terakhir ini. Tetapi sebenarnya menurut Saldi Isra, dilihat dari perkembangan peraturan perundang-undangan pembicaraan kea rah pemerintahan yang baik dan benar sudah dimulai seiring dengan kuatnya keinginan untuk membuat Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Artinya, pembicaraan *good and clean government,* paling tidak sudah dimulai sejak awal tahun 1970-an, yaitu dengan penerbitan buku Kuntjoro Purbopranoto yang berjudul *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradlian Administrasi Negara* pada tahun 1978.

Kemudian secara kelembagaan, upaya itu dapat dilihat dari adanya *"proyek penelitian tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik"* yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada tahun 1989. Buku dan hasil penelitian tersebut berhasil menjadi *doctrine* penyelenggaraan pemerintahan yang baik di Indonesia.[91] Meskipun upaya menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih telah dimulai sejak tahun 1970-an, tetapi tidak mampu membawa perubahan dalam praktik penyelenggaraan negara. Hal ini karena menurut Saldi Isra AAUPB tidak mempunyai kekuatan hukum yang memaksa. Oleh karena itu pelanggarnya tidak dapat dikenakan sanksi. Keinginan menjadikan *good and clean government* kedalam norma hukum baru dimulai setelah Indonesia

[90] Bagir Manan, *Good Governance, dalam Menyongsong Fajar Otonomi Daerah,* Pusat Studi Hukum UII, Jakarta, 2004, hal.274
[91] Saldi Isra, *Reformasi Hukum Tata Negara*, Andalas Univ. Press, Padang, 2006, hal 220

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengalami krisis pada tahun 1997 yang diikuti dengan jatuhnya rezim orde baru pada bulan Mei 1998. Upaya ini dapat dilihat dengan adanya ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Kemudian diikuti dengan diterbitkannya undang-undang nomor 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang Bersih Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).[92]

Pemberlakuan Undang-Undang nomor 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) tersebut kemudian diikuti dengan empat Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaanya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemeriksaan Penyelenggara Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Dan Pengangkatan Serta Pemberhentian Anggota Komisi Pemeriksa, Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemantauan Dan Evaluasi Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Komisi Pemeriksa Dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakatan Dalam Penyelenggaraan Negara. Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah telah membawa perubahan yang sangat mendasar dalam system kewenangan pemerintah. Demikian pula berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah, sekaligus membawa dasar perubahan dalam hak keuangan sehingga hal tersebut membawa perubahan keseluruhan dalam aspek system dipemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam *good governance* terdapat tiga domain yang terlibat didalamnya, yaitu pemerintahan, swasta, dan masyarakat. Untuk menyelenggarakan *good governance* diperlukan adanya pembagian peran yang jelas dari masing-masing domain tersebut. Pada tahun 1997, UNDP merumuskan 9 prinsip yang harus ditegakkan untuk bisa melaksanakan tata

[92] *Ibid, Hal.221*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemerintahan yang baik adalah sebagai berikut:

1. Partisipasi *(participation):* setiap orang atau warga masyarakat, laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputasan baik secara langsung, maupun melalalui Lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
2. Penegakan hukum *(rule of law)*: kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia.
3. Transparansi *(transparency)*: transparansi harus dibangun dalam rangka kebabasan aliran informasi
4. Daya tanggap *(responsiveness)*: setiap instutis dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan *(stakeholders)*
5. Berorientasi pada consensus *(consensus orientation):* pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensu atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah
6. Keadilan/kesetaraan *(equality):* pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
7. Efektifitas dan efisiensi *(effectiveness & efficiency):* setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang sesuai kebutuhan melalaui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber yang tersedia.
8. Akuntabillitas *(accountability):* para pengambil keputusan dalam organisasi sector public, swasta, dan masyarakat madani memiliki

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada public masyarakat umum sebagaimana halnya.

9. Visi strategis *(strategic vision)*: para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka Panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik

Tentu kebijakan pemerintah dalam melakukan perubahan APBN atau recofusing ABPN 2020 agar terfokus dalam penanganan covid-19 diharapkan benar-benar dapat mencegah dampak negatif yang lebih jauh. Dalam kondisi darurat seperti ini pengawasan dan menjunjung tinggi asas-asas *good governance* dalam merumuskan kebijakan dan penggunaan APBN harus tetap dilaksanakan. Pengawasan eksternal internal harus tetap ada agar anggaran yang sedianya untuk penanganan covid tidak berpindah tujuan. Seluruh kebijakan yang telah diakomodir dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2020 digunakan sebagai paying hukum untuk mengambil Langkah-langkah cepat dan luar biasa serta terkoordinasi untuk menghadapi pandemic covid-19.

Komitmen aparat pengawasan internal pemerintah, untuk merespon kebijakan pengemerintah tersebut, dan dalam rangka pengawasan internal atas pelaksanaan recofusing anggaran terutama terkait pengadaan barang dan jasa dalam percepatan penanganan covid-19, maka diperlukan suatu panduan pengawasan interan yang memadai sesuai dengan kondisi darurat bencana non-alam yang akuntabel dan efektif untuk mencegah berbagai praktik kecurangan. Penanganan covid-19 dengan anggaran sebesar ini membutuhkan pengawalan ketat dari Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) baik inspektorat jendral kementerian/Lembaga (Irjen K/L) maupun inspektorat daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota). APIP sebagai *Early Morning System and Quality Assurance* diharapkan dapat mengawal dan memastikan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dalam menangani pandemic covid-19 di Indonesia.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III

DASAR KONSTITUSIONAL PENETAPAN COVID-19 SEBAGAI KEADAAN DARURAT

A. Hukum Tata Negara Darurat

1. Definisi Hukum Tata Negara Darurat

Hukum tata negara subjektif atau *"staatnoodrecht"* dalam arti subjektif adalah hak, yaitu hak negara untuk bertindak dalam keadaan bahaya atau darurat dengan cara menyimpang dari ketentuan undang-undang, dan bahkan apabila memang diperlukan, menyimpang dari undang-undang dasar. Dalam banyak literatur, istilah "*staatnoodrecht"* dalam arti subjektif biasa disebut "*staatnoodrecht"* saja tanpa tambahan 'subjektif'.

Kebiasaan demikian ini terus dipertahankan oleh para akademisi mengingat sumber dari"*staatnoodrecht"* dalam arti subjektif itu adalah hak-hak asasi manusia yang pada mulanya merupakan hukum tidak tertulis yang bersandar pada hukum asasi sebagai hukum objektif. Namun demikian, karena pengaruh perkembangan aliran positivisme dan ajaran tentang negara hukum formil, barulah setelah itu berkembang istilah "*staatnoodrecht"* dalam arti objektif.

Berbeda dengan pengertian hukum tata negara subjektif atau"*staatnoodrecht"* yang merupakan hak negara untuk bertindak dalam keadaan darurat, maka yang dimaksud dengan "*staatnoodrecht"* dalam arti objektif adalah hukum yang berlaku dalam masa negara berada dalam keadaan darurat. Sekarang ketentuan hukum yang masih berlaku dan mengatur mengenai keadaan bahaya atau keadaan darurat ini adalah ketentuan pasal 12 dan pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perpu Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya.[93]

[93] LN-RI Tahun 1959 Nomor 139.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sebagai istilah, perkataan "*staatsnoodrecht"* dalam arti objektif ini merupakan antonim atau lawan perkataan dari "*staatnoodrecht"* (dalam arti subjektif) yang biasa dipakai secara luas dalam ilmu hukum tata negara. Istilah "*staatnoodrecht"* objektif inilah yang oleh M.I.Prins diusulkan agar diubah dengan istilah "*noodstaatsrecht"* karena yang diutamakan dalam "*staatnoodrecht"* objektif adalah keadaan daruratnya atau "*staat in nood"*. Oleh karena itu, istilah "*noodstaatsrecht"* menurutnya lebih tepat untuk menggambarkan pengertian yang terkandung dalam perkataan "*staatsnoodrecht"* dalam arti objektif. Keadaan bahaya atau "*nood"* dapat terjadi dimana saja, termasuk dapat terjadi hanya disuatu daerah tertentu saja, hal itu sudah cukup memberikan alasan bagi negara untuk menjalankan hak subjektifnya untuk memberlakukan keadaan darurat atau "*staatsnoodrecht"* dalam arti subjektif.

Dengan perkataan lain, istilah "*noodstaatsrecht"* atau "*staatnoodrecht"* dalam arti objektif merupakan hukum tata negara yang berlaku atau baru berlaku pada waktu negara berada dalam keadaan darurat, keadaan bahaya, atau dalam keadaan genting. Dalam perkataan "*noodstaatsrecht",* subjek utamanya adalah "*staatsrecht"* atau hukum tata negara. Sedangkan dalam perkataan "*staatsnoodrecht"* (subjektif) subjek utamanya adalah "*staatsnood",* keadaan darurat negara atau keadaan bahaya yang memberikan hak kepada negara untuk bertindak dalam mengatasinya.

Hukum darurat negara itu dapat berupa hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum pidana, ataupun lapangan hukum perdata. Sementara itu, dalam istilah "*noodstaatrecht"* yang dibicarakan hanya hukum tata negara saja, yaitu hukum tata negara yang baru berlaku ketika negara berada dalam keadaan darurat.[94] Semua jenis dan corak keadaan darurat melibatkan peran kekuasaan untuk mengatasinya. Oleh karena itu, perlu diidentifikasikan mengenai berbagai bentuk, corak, jenis tindakan kekuasaan yang diterapkan dalam keadaan yang disebut sebagai keadaan darurat (*state*

[94] W.F.Prins, "noodstaatsrecht",*majalah rechtsgeleerd magazijn,*themis, 1956, lihat kabul arifin. Hlm. 29.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

of emergencies). Bentuk-bentuk tindakan kekuasaan tersebut, menurut Vinkat Lyer[95], mencakup tujuh jenis tindakan antara lain:

a. Pengalihan kekuasaan dari legislatif ke eksekutif, dan perluasan substantif kekuasaan eksekutif dibidang-bidang yang bersifat legislatif

a. (*a substantial transfer of power from the legislature to the executive, and/or substantial expansion in the powers of the executive)*

b. Perluasan kewenangan mengenai penangkapan (*arrest)* dan penahanan dalam rangka penyelidikan atas tersangka pelaku tindak pidana terorisme atau tindakan pidana tertentu yang bermotif politik lainnya *(the use of extended powers of arrest and detention to aid the investigation of alleged terrorist or other politically-motivated activites)*

c. Penggunaan kewenangan penahanan administratif atas orang yang disangka melakukan perbuatan yang secara luas didefinisikan sebagai tindakan-tindakan melawan terhadap negara (*the use of administrative detention against person suspected of broadly-defined 'anti state' activity)*

d. Pembentukan dan penggunaan mekanisme peradilan-peradilan khusus dan/atau prosedur acara yang bersifat khusus untuk menangani perkara-perkara terorisme atau pelaku tindak pindak tertentu lainnya yang bermotif politik (*the use of special court and/or special procedures to deal with terrorist or other politicaly-motivated offences)*

e. Penggunaan jenis sanksi hukum yang baru diciptakan yang sifatnya tergolong sangat keras dan kejam, termasuk pidana mati, atas terpidana terorisme atau tindak pidana bermotif politik lainnya (*the use of newly created or enhanced penalties and punishments of an especiallu svere nature , including the death penalty, against those convicted of terrorisme or other politically-motivated oofences)*

[95] Fitzpatrick, huma rights in crisis, catatan 32 hlm. 8021 dalam venkatlyer. Hlm 46-47.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

f. Pengeenaan pembatasan dalam arti yang luas atas kebebasan sipil warga negara, dan penundaan berlaunya jaminan-jaminan konstitusional atas hak-hak asasi manusia atau hak-hak warga negara (*the imposition of wide-ranging restrictions on the civil liberties of citizens, and the suspension of constitutional guarantess concerning human rights)*
g. Pengurangan yang substansial atas kewenangan peradilan untuk menguji tindakan pemerintah, termasuk penundaan berlakunya prosedur seperti "*habeas corpus"* atau "*amparo"*, dan pemberian imunitas bagi anggota aparatur penegakan hukum dari penunttutan atas tindakan yang mereka lakukan dalam keadaan darurat (*a substantial reduction in powers of judicial review of executive action, including the suspension of procedures such as habeas corpus or amparo, and the conferment of immunity on members of law enforcement agencies form prosecution for acts carried out in pursuance of the emergency)*

Setiap kasus pada pokoknya memiliki ciri-ciri yang berbeda sehingga penilaian terhadap kasus juga tidak dapat digeneralisasikan. Oleh karena itu, untuk memudahkan ragam tindakan yang dimaksud, Vinkat Lyer memasukan kedalam enam kategori tindakan yaitu:

a. Kewenangan untuk menangkap (*powers of arrest)*
b. Kewenangan untuk menahan *(powers of detention)*
c. Kewenangan untuk mengenakan pembatasan atas kebebasan fundamental *(powers imposing restrictions on fundamental freedom)*
d. Kewenangan yang berkenaan perubahan prosedur acara peradilan dan pemidanaan *(powers concerning modification of trial procedures and punishments)*
e. Kewenangan untuk mengenakan pembatasan atas akses ke pengadilan *(powers imposing restriction on acces to the judiciary)*
f. Kewenangan yang berkenaan dengan imunitas yang dapat dinikmati oleh para polisi, anggota pasukan keamanan lainnya, dan seterusnya

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(powers concerning immunities enjoyed by the police and members of the security forces, and so on)

Dengan mempertimbangkan bahwa tindakan-tindakan yang bersifat perdata juga harus dicakup, dan lagi pula karena situasi yang bersifat luar biasa sering kali mengharuskan penguasa keadaan darurat mengubah struktur dan mekanisme kerja berbagai lembaga negara dan pemerintahan.

2. Sistem Norma Hukum

Sistem norma hukum yang harus dan dapat dipakai dalam keadaan normal dan dalam keadaan yang tidak normal, haruslah berbeda dan dibedakan satu dengan yang lainnya. Dalam keadaan bahaya atau darurat norma-norma hukum yang biasa diterapkan dalam keadaan normal tidak dapat diterapkan dan dijadikan instrumen untuk mengatasi keadaan yang tidak normal. Oleh karena itu diperlukannya ada nya norma hukum khusus agar kekuasaan negara dan keselamatan rakyat dapat terselamatkan. Norma hukum dalam keadaan darurat itu sendiri diharapkan (i) dapat mengatasi keadaan tidak normal tersebut, (ii) bersifat sementara sampai keadaan darurat itu berakhir, dan (iii) dituangkan atau tertuang dalam bentuk hukum yang tersendiri pula.

Bentuk-bentuk peraturan yang berlaku atau dapat diberlakukan dalam keadaan darurat itu meliputi: (i) peraturan perundang-undangan yang menjadi rujukan untuk memberlakukan keadaan darurat; dan (ii) peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dalam masa keadaan darurat. Dalam konteks di indonesia, bentuk0bentuk peraturan perundang-undangan kelompok yang pertama dapat meliputi:

a. UUD 1945
b. UU Tentang Keadaan Bahaya yang secara khusus harus lebih dulu disusun untuk mengatur keadaan darurat dimaksud sesuai amanat pasal 12 UUD 1945

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Keputusan Presiden Atau Peraturan Presiden[96] yang ditetapkan dalam rangka pemberlakuan keadaan darurat atau keadaan bahaya yang dimaksud
d. Peraturan-peraturan perundang-undangan lain dari masa sebelumnya yang dalam keadaan bahaya dianggap masih berlaku dan tetap diperlukan

Keempat kelompok norma peraturan tersebut harus dijadikan pegangan atau sumber hukum oleh presiden dalam menentukan pemberlakuan keadaan bahaya atau keadaan darurat. Setelah keadaan semacam itu diberlakukan secara resmi, penguasa keadaan darurat tentu tetap berwenang menetapkan peraturan-peraturan dalam menjalankan kekuasaanya. Bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat ditetapkan dalam masa berlakunya keadaan darurat adalah sebagai berikut :

a. Dalam keadaan yang sangat ekstrim dimana DPR dan pengadilan sama sekali tidak dapat berfungsi, jenis peraturan perundang-undangan yang dapat ditetapkan oleh presiden/pemerintah adalah:
   1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
   2) Peraturan Presiden
   3) Intruksi Presiden
   4) Peraturan-peraturan lain, seperti peraturan menteri, peraturan daerah (Perda), dan lain sebagainya yang diperlukan untuk menjalankan peraturan yang lebih tinggi
b. Dalam keadaan darurat tetapi DPR, DPRD, dan pengadilan masih dapat menjalankan tugasnya. Setiap lembaga-lembaga negara yang dimaksud masih tetap dapat menjalankan kewenangan pokoknya beserta kewenangannya dibidang regulasi sepanjang hal itu didasarkan atas

[96] Ketentuan pasal 46 ayat (1) huruf c2 UU no.10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menentukan bahwa keputusan pemberlakuan keadaan bahaya dituangkan dalam bentuk peraturan presiden (perpres), bukan dalam bentuk keputusan presiden (keppres). Lihat lNRI tahun 2004 nomor 53, TLN-RI Nomor 4389.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

delegasi kewenangan menurut undang-undang yang sah (*legislative delegation of rule making power)*

Keadaan yang demikian ini memang belum diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi, dengan berkaca dari pengalaman praktik di negara-negara lain seperti misalnya di amerika serikat, jika parlemen, dan pengadilan masih tetap dapat berfungsi maka keduanya harus tetap menjalankan tugasnya meskipun keadaan darurat diberlakukan. Demikian pula dalam hal presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpi), peran DPR untuk membahas dan mengontrol berlakunya Perpu itu masih terus harus difungsikan sehingga pemberlakuan keadaan darurat itu sendiri tetap dikendalikan atau diawasi oleh para wakil rakyat di DPR.

Disamping itu, jika DPR dapat bersidang, kepadanya tetap dapat diberi kesempatan menggunakan hak konstitusionalnya merancang, membahas, serta memberikan persetujuan atas suatu rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Dalam keadaan darurat yang demikian peraturan yang dapat ditetapkan adalah :

a. Undang-Undang
b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
c. Bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan lain yang lebih rendah daripada UU/Perpu yang diperlukan untuk menjalankan UU dan/atau Perpu tersebut.

Dalam konteks indonesia, beberapa syarat formil yang harus dipenuhi, untuk pemberlakuan suatu keadaan darurat atau keadaan bahaya (*state of emergency*, *state of exception*, *etat de siege)* adalah sebagai berikut:[97]

a. Pernyataan atau deklrasi berlakunya keadaan darurat itu harus dituangkan dalam bentuk tertentu, yaitu dengan keputusan presiden, sedangkan pengaturan materiil yang diperlukan dalam keadaan darurat

[97] Asshidiqie Jimly, *Hukum tata negara darurat*, jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007. Hlm. 274 ngkan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tersebut dapat dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) sebagaimana dimaksud oleh UUD NRI 1945

b. Pejabat yang secara konstitusional berwenang untuk menetapkan dan mengatur keadaan darurat itu hanya presiden, bukan pejabat yang lain.
c. Perpres (peraturan presiden) dan Perpu (peraturan pemerintah pengganti undang-undang) yang dimaksud diatas disahkan dan ditandatangani oleh presiden serta diundangkan dalam lembaran negara sebagaimana mestinya.[98]
d. Perpu (peraturan pemerintah pengganti undang-undang) hendaklah menentukan dengan jelas ketentuan-ketentuan undang-undang apa saja yang dikesampingkan oleh berlakunya Perpu tersebut.
e. Peraturan Presiden (Perpres) yang dimaksud harus menentukan dengan jelas wilayah hukum berlakunya dalam wilayah republik indonesia. Misalnya apakah Perpu itu berlaku nasional atau diwilayah tertentu saja
f. Perpu dan Perpres harus menentukan dengan pasti lama masa berlakunya keadaan darurat tersebut. Jika pembatasa semacam itu tidak ditegaskan, berarti Perpres atau Perpu tersebut hanya berlaku selama masa persidangan DPR sampai dengan dibukanya kembali masa persidangan berikutnya sebagai mana dimaksud dalam pasal 22 UUD NRI 1945.
g. Segera setelah diberlakukan, Perpu harus diajukan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan sebagaimana mestinya. Jika dalam masa persidangan yang bersangkutan, DPR tidak atau belum menyatakan persetujuannya maka Perpu harus dinyatakan dicabut oleh Presiden.

Semua hal yang diuraikan tersebut berlaku sebagai prinsip-prinsip hukum dalam kondisi negara berada dalam keadaan darurat.

3. Asas Dasar

[98] Lihat pasal 46 ayat (1) huruf c dan a UU No.10 tahun 2004. LNRI 2004 nomor 53.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam konteks hukum internasional, pemberlakuan ketentuan yang mengatur keadaan darurat (*state of emergency)* itu sejak lama mendapat perhatian serius. Satu-satunya keadaan yang dianggap sebagai pengecualian dalam kerangka hukum internasional yang terkait dengan kepentingan untuk perlindungan terhadap hak asasi manusia hanyalah perang. Sementara itu, dalam keadaan darurat lainnya, perlindungan hak asasi manusia itu tetap menjadi "*common concern"* dalam berbagai instrument hukum internasional yang dikembangkan. Oleh karena itu, konvensi jenewa 1949,[99] hanya melindungi secara terbatas hak-hak sipil yang tidak ikut menjadi pihak dalam perang yaitu harus diperlakukan dengan manusiawi dan tanpa diskriminasi.[100] Prinsip-prinsip hukum internasional atau asas-asas yang berlaku dalam keadaan darurat adalah sebagai berikut :[101]

a. Asas proklamasi, bahwa keadaan darurat haruslah diumumkan atau diproklamasikan secara terbuka sehingga semua orang mengetahuinya
b. Asas legalitas, tindakan darurat bagaimanapun tidak boleh berada diluar hukum atau bersifat "*extra-legal"* dengan asumsi bahwa negara sudah dengan sendirinya memiliki kewenangan yang mutlak untuk mengatasi setiap ancaman yang datang kapanpun dan dimanapun juga sebagaimana menjadi kerangka pemikiran menurut doktrin"*self-preservation"* apabila negara berada dalam keadaan darurat
c. Asas komunikasi, pemberitahuan harus disampaikan secara resmi melalui perwakilan-perwakilan negara-negara yang bersangkutan dan melalui pelapor khusus perserikatan bangsa-bangsa mengenai keadaan darurat sebagaimana yang diatur dalam apa yang dikenal dengan"*the 1503 procedure.*[102]

---

[99] Mnurut Venkat Lyer, "*the rather limited protection afforded to civilians in the geneva convention of 1949: these merely required those not taking any active part in hostilities to be treated humanely and without discrimination"*

[100] Perlindungan ini dielaborasikan lebih lanjut dalam "the protocol additional to the geneva conventions of 12 august 1949 and relating to the protection of victims of non-internasional armed conflict" (Protocol II) tertanggal 8 Juni 1977.

[101] Asshidiqie Jimly, *Hukum tata negara darurat*, jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007

[102] Special rapporteur ini diangkat berdasarkan ketentuan resolusi ECOSOC 1985/35

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

d. Asas kesementaraan, mengharuskan adanya kepastian mengenai kapan keadaan darurat dmiluai dan kapan diakhiri atau akan berakhir sehingga segala tindakan hukum dalam keadaan darurat itu dapat diukur dan dapat dikontrol dengan sebaik-baiknya.
e. Asas keistimewaan ancaman, asas ini mengacu pada keyakinan bahwa masalah atau krisis yang terjadi memamng merupakan bahaya yang nyatan dan memang sedang terjadi (*actual threats)* atau sekurang-kurangnya bahaya yang secara potensial sungguh-sungguh mengancam komunitas kehidupa bersama (*potential threats)*
f. Asas proporsionalitas, asas ini mengacu pada perlunya diambil tindakan yang segera karena adanya kegentingan yang memaksa (*compelling need)* dan yang secara proporsional atau berimbang memang benar-benar memerlukan tindakan-tindakan yang terinci.
g. Asas *intangibility*, asas ini menyangkut hak-hak asasi manusia yang bersifat khusus yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.
h. Asas pengawasan, sifat legal keadaan darurat itu sedemikian rupa sehingga tindakan-tindakan pemberlakuannya melalui proklamasi, deklarasi, atau ratifikasi dan tindakan-tindakan yang diambil selama keadaan darurat dapat berpua penangguhan, pengurangan, ataupun pembahasan hak-hak asasi manusia tertentu harus tetap berada dalam kerangka prinsip demokrasi dan negara hukum.

keadaan negara yang bersifat darurat dimana aparatur negara harus menggunakan kekuasaan dan prosedur yang bersifat khusus untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dalam keadaan istimewa itu. Lagkah-langkah khusus itu sendiri harus dilakukan dengan tanpa memengaruhi sistem pemerintahan yang demokratis yang dianut berdasarkan konstitusi.

Lebih-lebih terhadap hak asasi manusia yang tergolong sebagai "*non-derogable rights"* yang sama sekali tidak dapat dilanggar atau tidak boleh dikurangi dalam keadaan apapun, seperti dengan jelas digaris bawahi oleh komite PBB tentang HAM dalam *august 2001 general comment no.29 on*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

article 4 of the internasional covenant on civil and political rights. Penegasan mengenai hal demikian itu bahkan telah pula diadopsikan dalam ketentuan pasal 28I ayat (I) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut

> "hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun"

Pemberlakuan suatu keadaan darurat harus diumumkan atau diproklamasikan secara resmi dan terbuka oleh negara anggota dan diberitakan secara resmi pula kepada skretaris jendral perserikatan bangsa-bangsa. Dimata hukum internasional, proklamasi atau deklarasi resmi tu merupakan faktor penentu sah tidaknya keadaan darurat diberlakukan secara hukum (*emergency de jure).* Jika tindakan-tindakan pemerintahan yang bersifat darurat dipraktikan, tetapi tidak didahuli oleh suatu prokalamasi atau deklrasi resmi mengenai berloakunya keadaan darurat itu secara hukum, maka keadaan darurat semacam itu hanya bernilai sebagai "*emergency de facto"* dan bukan "*emergency de jure"* yang pada gilirannya dapat menimbulkan masalah tersendiri dikemudian hari. Oleh karena itu, sebelum keadaan darurat (*state of emergenccy)* dimaksud dapat dianggap sah, keadaan darurat itu sendiri haruslah di deklrasikan atau diproklamasikan secara resmi sesuai dengan syarat-syarat dan prosedur-prosedur yang diatur oleh undang-undang.

Dalam keadaan biasa, tentunya berlaku hukum yang biasa. Undang-undang dasar mengatur dengan seksama mengenai sistem hukum dalam keadaan normal. Akan tetapi, undang-undang dasar juga mengatur keadaaan khusus yang disebut sebagai keadaan luar biasa. Disetiap negara naskah undang-undang dasar yang dinilai baik selalu memuat ketentuan mengenai keadaan luar biasa atau keadaan darurat yang dimaksud. Undang-Undang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mengatur hal itu dalam pasal 12 dan pasal 22. Pasal 12 UUD NRI 1945 mengatur tentang keadaan bahaya, sedangkan pasal 22 UUD NRI 1945 mengatur kewenangan presiden untuk mengatur atau menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) dalam kegentingan yang bersifat memaksa.

B. Produk Hukum Dalam Keadaan Darurat

Karena pentingnya basis konstitusional dan legal pemberlakuan keadaan darurat itu dengan segala akibat-akibatnya, sudah seharusnya hal itu diatur pokok-pokoknya dalam undang-undang dasar. Norma hukum dalam keadaan darurat itu sendiri dimaksudkan untuk (i) mengatasi keadaan tidak normal itu, (ii) bersifat sementara sampai keadaan darurat itu berakhir, dan (iii) dituangkan atau tertuang dalam bentuk hukum yang tersendiri pula.

Seperti diketahui UUD 1945 mengenai soal ini hanya mengaturnya dalam pasal 12 dan dalam pasal 22 ayat (1), (2), dan (3). Pasal 12 berbunyi "presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Keadaan bahaya yang dimaksud dalam pasal ini adalah sama dengan pengertian keadaan darurat atau "*state of exception", "state of emergency",* atau "*etat de siege"*. Sedangkan pasal 22 UUD 1945 berisi tiga ayat, yaitu :

1. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang
2. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut
3. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut

Disamping itu pasal 28I Ayat (1) UUD 1945 menentukan pula:

> "*hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum,*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun"

Dengan ketentuan demikian, berarti ada jenis hak-hak asasi manusia yang oleh UUD 1945 dilindungi secara mutlak, dalam keadaan apapun. Maksud *"dalam keadaan apapun"* itu tentunya termasuk kondisi negara dalam keadaan darurat atau tidak normal.

Bila dibandingkan dengan Amerika Serikat dan Prancis, jelas dengan demikian Indonesia lebih mirip dengan pola Prancis yang menganut tradisi eropa kontinental. Hal ini terlihat dengan tercantumnya pengaturan dasar mengenai keadaan bahaya itu dalam UUD 1945. Bahkan, berdasarkan ketentuan pasal 12 UUD 1945 ditentukan pula "presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya ditetapkan dengan undang-undang".

Dengan demikian harus dibedakan antara : (i) bentuk hukum pernyataan keadaan bahaya atau keadaan darurat dimakusd (ii) pemberlakuan keadaan bahaya itu ditetapkan sesuai dengan ketentuan UUD 1945 dan undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai hal itu sebagaimana yang diamanatkan oleh pasal 12 UUD 1945 (iii) sekiranya bersamaan dengan dinyatakan berlakunya keadaan bahaya atau keadadan darurat itu diperlukan pula peraturan tersendiri yang akan mengatur hal-hal berkenaan dengan dasar-dasar bagi pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaaan selama masa keadaan darurat itu.

Artinya, pengumuman ada tidaknya keadaan bahaya haruslah dinyatakan lebih dahulu dengan tegas oleh presiden dengan suatu keputusan resmi. Dalam keputusan yang berisi pernyataan resmi itu harus ditentukan dengan jelas misalnya tingkatan bahaya yang dimakusd, wilayah mana yang dinyatakan dalam bahaya, kapan mulai berlakunya dan kapan atau bagaimana berakhirnya. Lalu, segera setelah ditetapkan dan diumumkan, pernyataan keadaan bahaya itu harus pula dimintakan pengesahannya oleh lembaga

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perwakilan rakyat sebagaimana mestinya. Dengan demikian, pengesahan oleh parlemen memang ditentukan belakangan, sedangkan penetapan keadaan bahaya atau keadaan darurat itu cukup dengan keputusan presiden secara langsung untuk segera mengetasi keadaan bahaya tersebut.

Apabila keadaan bahaya itu sudah diberlakukan berdasarkan UUD dan UU tersebut, produk hukum yang akan dibentuk didalam kondisi negara dalam keadaan bahaya dapat berbentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) atau bentuk peraturan lain sesuai dengan kebutuhan. Dengan demikian, dalam kondisi negara dalam keadaan darurat atau bahaya, sumber hukum tata negara yang berlaku adalah :[103]

1. UUD NRI 1945
2. UU tentang keadaan bahaya
3. Pernyataan, deklrasi, atau proklamasi keadaan bahaya dalam bentuk Peraturan Presiden atau dalam bentuk keputusan Presiden tentang berlakunya keadaan bahaya
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
5. Peraturan Perundang-undangan lain dari masa sebelumnya yang dalam keadaan bahaya dianggap masih tetap berlaku
6. Peraturan-peraturan lain yang ditetapkan oleh penguasa keadaan darurat sesuai dengan kebutuhan dalam praktik.

Bersamaan dengan dinyatakan berlakunya keadaan bahaya atau keadaan darurat dalam Perpres, terkadang diperlukan peraturan tersendiri yang akan mengatur hal-hal berkenaan dengan dasar-dasar bagi pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan selama masa keadaan darurat itu. Untuk itu, bentuk peraturannya dapat disesuaikan dengan kebutuhan akan materi ketentuan yang perlu diatur apakah bersifat mengubah undang-undang atau peraturan yang lebih rendah dari undang-undang. Pengaturan materi yang demikian itu, kadang-kadang tidak dapat hanya mengandalkan ketentuan undang-undang

[103] Asshidiqie Jimly, *Hukum tata negara darurat*, jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang sudah ada yang mengatur secara umum mengenai keadaan bahaya itu beserta akibat-akibatnya.

Jika sekiranya presiden menganggap perlu menetapkan peraturan bersamaan dengan keputusan pemberlakuan keadaan darurat, tentu presiden berwenang untuk itu. Misalnya, bersamaan dengan menetapkan suatu keadaan bahaya presiden menganggap perlu mengatur hal-hal yang terkait dengan keadaan bahaya yang diberlakukan itu dengan mengubah ketentuan tertentu dari undang-undang yang terkait. Dalam kasus demikian, presiden juga harus menetapkan Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu) untuk mengubah ketentuan undang-undang lain yang dianggap tidak cocok untuk dipakai guna mengatasi keadaan bahaya atau untuk mencapai tujuan pemberlakuan keadaan darurat terkait.

Peraturan yang ditetapkan untuk menyelenggarakan kegiatan negara dan pemerintahan dalam keadaan darurat itu dalam bahasa inggris disebut "*martial law*" atau "*emergency legislation*". Dipandang dari segi isinya, peraturan deikian sebenarnya merupakan "*legislative act*" atau undang-undang, tetapi karena keadaan darurat tidak memungkinkan untuk membahasnya bersama-sama dengan parlemen, maka kepala pemerintahan eksekutif menetapkannya secara sepihak tanpa didahului oleh persetujuan parlemen yaitu dalam bentuk peraturan yang khusus yang disebut "*martial law*", "*emergency law*", atau "*emergency legislation*". Dalam pasal 22 UUD 1945 ditentukan sebagai berikut :

1. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang
2. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidnagan yang berikut
3. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah harus dicabut

Syarat materiil untuk penetapan Perpu itu ada tiga, yaitu :

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau "*reasonable necessity"*
2. Waktu yang tersedia terbatas (*limited time)* atau terdapat kegentingan waktu
3. Tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt)* alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan Perpu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

Apabila ketiga syarat tersebut telah terpenuhi, dengan sendirinya presiden selaku kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan dapat menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) sesuai dengan kewenangan konsttitusional yang dimilikinya untuk mengatur hal-hal yang diperlukan dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara dan roda pemerintahan yang dipimpinnya. Materi apa saja yang dapat dan perlu dimuat dalam peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) tentunya tergantung kebutuhan yang dihadapi dalam praktik (*the actual legal necessity)*. Bahkan, ketentuan tertentu yang menyangkut perlindungan hak asasi manusia yang dijamin dalam undang-undang dasar dapat saja ditentukan lain dalam Perpu tersebut sepanjang hal itu memang dimaksudkan untuk mengatasi keadaan darurat guna melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah indonesia. Tentu saja, Perpu dan semua ketentuan yang tercantum didalamnya tetap terbuka dan tunduk kepada pengujian oleh pengadilan (*judicial review)* sehingga konstitusionalitasnya baik secara materiil maupun secara formal tetap dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

C. Pandemi Covid-19 dalam tinjauan Keadaan Darurat

1. Keadaan bahaya menurut pasal 12 UUD 1945

Hukum Tata Negara Darurat (HTND) atau dalam terminologi lain disebut sebagai *state of emergency,* merupakan kondisi dimana pemerintah dalam menalukan sebuah respon atau tindakan luar biasa (*extraordinary*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

respond) dalam menyikapi ancaman yang dihadapi sebuah negara.[104] Pengaktifan terhadap HTND menangguhkan fungsi normal sebuah pemerintahan, mempersilakan otoritas pemerintah untuk menangguhkan kebebasan sipil warga negara dan bahkan menangguhkan pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM).[105]

Disebut hukum darurat dimaksudkan untuk berlaku dimaksudkan untuk berlaku dalam kondisi tidak normal. Oleh karenanya norma-norma pengaturan hukum darurat, perangkat-perangkat penegakan hukumnya maupun pembentukannya berbeda dengan hukum normal atau malah dapat juga bertentangan, bahkan dikatakan oleh beni prasad, dalam keadaan darurat pemerintah dapat melakukan apa saja.[106] Carl Schmitt menyebutkan dalam keadaan darurat "*All is justified that appears to be necessary for a concretely gained succress"*. Kebutuhan untuk menyatakan negara dalam keadaan bahaya atau darurat lazim dikenal dalam kondisi-kondisi, seperti perang, krisis ekonomi, mogok massal, epidemi penyakit dan juga bencana alam.[107]

Praktik hukum tata negara dalam kondisi darurat tersebut dikenal sebagai Hukum Tata Negara Darurat (HTND).[108] Jimly Asshiddiqie memberikan penjelasan mengenai istilah HTN Darurat sebagai keadaan bahaya yang tiba-tiba mengancam ketertiban umum, yang menuntut negara untuk bertindak dengan cara-cara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal.[109]

---

[104] Geneva centre for the democratic Control for the armed force, "*what is state of emergency"*, *backgrounder security sector governance and reform*. www.files.ethz.ch. Diakses pada 28 mei 2021.
[105] Jaime oraa, *Human rights in states of emergency in international law*, Oxford: Clarendon Press, 1992.
[106] U A Veni-prasada, *theory of government in acient india.* By beni prasada-with a foreword by arthur berridale keith, Indian Press. 1927
[107] Geneva centre for the democratic control for the armed forces, *OP Cit*
[108] Dikenal juga istilah "state of emergency", "state of civil emergency", state of siege", "state of exception (etat d exception) di negara-negara lain yang menunjukan terjadinya keadaan bahaya baik bahaya darurat militer maupun bahaya darurat sipil.
[109] Jimly asshiddiqie, *hukum tata negara darurat.* Jakarta: rajawali pers, 2000. Hal.7

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Konsep HTN Darurat dari konsep yang diperkenalkan oleh carl smith melalui *State of Exception (Ausnahmezustand)*.[110] Carl smith menyatakan bahwa seorang pemimpin boleh menjadi diktator jika negaranya dalam keadaan terancam yang melahirkan kebutuhan mendesak untuk menyelamatkan keadaan sebuah negara.[111] Namun tetap harus dibatasi oleh koridor tertentu sebagaimana disebutkan oleh herman sihombing bahwa keadaan darurat tersebut hanya sementara saja sampai keadaan darurat tersebut dipandang tidak membahayakan lagi.[112]

Klausul konstitusional terkait HTND terdapat pasal 12 UUD 1945. Pasal ini dianggap sebagai bentuk pengecualian konstitusional dalam kondisi keadaan bahaya atau *state of emergency.* Pasal 12 UUD 1945 menyatakan "presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Klausu ini memberika kewenangan bagi presiden untuk menetapkan keadaan bahaya atau *state of emergency* sebagai kepala negara.[113] Sehingga memberikan kekuasaan bagi presiden indonesia untuk melakukan penyimpangan hukum dalam kondisi kedaruratan secara konstitusional.

Melacak *original intent* pasal 12 UUD 1945 didapatkan dari terjemahan M. Yamin terhadap situasi yang disebut sebagai *Martial law*[114] atau disebutkan sebagai keadaan "*staat van beleg".*[115] Kedua istilah tersebut menjelaskan situasi negara dalam keadaan ancaman yang membahayakan (*dangerous threat). Staat van beleg* disebutkan oleh Ananda B. Kusuma berasal dari konsep abad pertengahan yang menyatakan bahwa bila negara

---

[110] Detlev vagts, carl schmitts ultimate emergency: *the night of the long knives, the germanic review"*. Vol 87 (2) 2012, 203-209. Hal.203
[111] *Ibid.*
[112] Herman sihombing, *hukum tata negara darurat di indonesia,* jakarta: djambatan, 1996, hal.1
[113] Lihat lampiran naskah asli UUD 1945, kewenangan pasal 12 UUD 1945 merupakan kekuasaan presiden sebagai kepala negara
[114] Muhammad yamin, *naskah-persiapan undang-undang dasar 1945:*disiarkan dengan dibubuhi tjatatan, volume 1. Jakarta: jajasan prapantja, 1959, hal.51
[115] *Ibid*, hal. 265.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dikepung musuh/keadaan bahaya maka kekuasaan sipil untuk sementara beralih kekuasaan militer.[116]

Konsepsi pasal 12 UUD 1945 juga dapat dimaknai dari pemahaman perundang-undangan yang pernah lahir berdasar pasal tersebut. Undang-undang nomor 6 tahun 1946 merupakan undang-undang pertama pasca kemerdekaan yang ekspilist menenmpatkan pasal 12 adalam konsiderans mengingat undang-undang yang ditetapkan di Yogyakarta pada tanggal 6 juni 1946 ini jelas didasarkan pada keinginan membuat aturan dalam rangka menjamin keselamatan negara dari ancaman keadaan bahaya berupa serangan, bahaya serangan, pemberontakan atau perusuhan, hingga dikhawatirkan pemerintah sipil tidak sanggup menjalankan pekerjaanya ataupun bencana alam.[117]

Pada tahun 1957 juga diterbitkan Undang-Undang nomor 74 tahun 1957 yang mengatur keadaan bahaya. Meskipun UU tersebut lahir berdasarkan UUDS 1950, tetapi dapat dipahami bahwa makna yang dimakusd sejalan dengan ketentuan keadaan bahaya menurut pasal 12 UUD 1945. Dalam konsiderans menimbang UU tersebut disebutkan: "bahwa perlu diadakan undang-undang tentang keadaan bahaya yang dimaksudkan dalam pasal 129 undang-undang dasar sementara republik indonesia, untuk mengganti "regeling op de staat van oorlog en van beleg" (staatsblad 1939 no.582) dan undang-undang keadaan bahaya republik indonesia tahun 1946 no.6 dengan segala perubahan-perubahannya"

Dari kalimat dalam konsiderans menimbang diatas menjelaskan bahwa undang-undang nomor 74 tahun 1957 yang merupakan turunan dari pasal 129 UUDS 1950 dan Undang-undang nomor 6 tahun 1946 yang merupakan turunan dari pasal 12 UUD 1945 mengatur masalah yang sama

---

[116] RM.A.B. Kusuma, (et al) sekretarian Negara Republik Indonesia (setneg RI), *risalah sidang badan penyelidik usaha-usaha persiapan kemerdekaan indonesia (BPUPK), panitian persiapan kemerdekaan indonesia (PPKI)*, 28 Mei 1945-22 Agustus 1945. Jakarta: sekretariat negara republik indonesia, 1998. Pasal 1 angka 1

[117] Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 12.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dengan peraturan zaman hindia belanda "regeling op de staat van oorlog en van beleg" (staatsblad 1939 N.582) yang merupakan peraturan mengenai negara dalam keadaan bahaya, perang atau pengepungan. Saat ini, hanya satu undang-undang sebagai turunan pasal 12 UUD 1945 yakni undang-undang Prp 23 Tahun 1959 tentang penetapan keadaan bahaya. Lahirnya UU keadaan bahayaa meringkas dan mencabut semua peraturan perundang-undangan yang serupa.

Aktivasi keadaan darurat juga memiliki sejumlah batasan dalam lingkup HAM. Meskipun aktivasi keadaan darurat memberikan keleluasaan untuk penyimpangan sejumlah pemenuhan HAM, tetapi penyimpangan tersebut tidak terbatas. Kalusul konstitusi telah menetapkan bahwa ada kluster HAM yang tidak dapat dikurangi dalam sutuasi apapun. pasal 28I ayat (I) UUD 1945 menyatakan adanya larangan untuk meniadakan atau mengurangi pemenuhan terhadap hak hidup, hak untuk tidak disiksa, hal kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut sebagai HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. larangan ini juga berlaku meski aktivasi kedaruratan telah dinyatakan.

Konsep utama pengerahan kekuasaan dalam UU keadaan bahaya adalah adanya pemberian kekuasaan secara atributif kepada penguasa darurat membentuk kebijakan-kebijakan. Saat ini mesikpun dianggap sebagai "*old fashioned regulation"*, UU 23/Prp/1959 masih bertahan hingga kini dan tetap digunakan. Setidaknya, UU keadaan bahaya ini tidak pernah dicabut keberlakuannya walaupun pernah ada menggantinya pada awal reformasi 1998.[118] Penggunaanya juga digunakan berulang kali pada rezim yang

[118] Pada tahun 1999 pernah ada upaya mengganti UU keadaan bahaya ini dengan undang-undang baru yang dikenal dengan rancangan Undang-undang tentang penanggulangan keadaan bahaya (RUU PKB). Namun upaya pengesahan oleh DPR ditentang oleh demonstran sehingga terjadi peristiwa yang dikenal dengan sebutan semanggi II pada 24 september 1999.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

berbeda, seperti dalam rezim pemerintahan megawati[119] dan susilo bambang yudhoyono untuk menetapkan darurat militer dan darurat sipil aceh.[120]kemudian digunakan juga oleh abdurrahman wahid untuk kasus darurat sipil di maluku.[121]

2. Kegentingan memaksa menurut pasal 22 UUD 1945

Pasal 22 UUD 1945 menyatakan *"1) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, 2) peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan dewan perwakilan rakyat dalam persidangan yang berikut".* Klausul konstitusi ini merupaakn dasar pemberian kewenangan bagi presiden untuk menerbitkan peraturan setingkat undang-undang tanpa melibatkan perlemen. Kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan pengganti undang-undang (Perpu) ini lazim diberbagai negara, khususnya dinegara bersistem presidensial. Dalam berbagai literatur, jenis peraturan ini dikenal dengan berbagai sebutan antara lain disebut sebagai *constitutional decree authority* atau beberapa penulis menyebutnya dengan *executive decree authorty* atau *presidential decree authority*.[122]

Pada negara-negara bersistem presidensial, kekuasaan jenis ini diklasifikasikan dalam kelompok kekuasaan presiden dibadang legislatif (*president's legislative power)*, yaitu kekuasaan presiden yang dijalankan dilembaga legislatif. Selain, *presidential decree* atau *emergency decree*, kekuasaan yang dapat dikelompokkan dalam jenis ini antara lain adalah kekuasaan presiden malukan veto terhadap legislasi di parlemen, kekuasaan mengajukan inisiatif dalam rancangan undang-undang dibidang tertentu,

---

[119] Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 28 tahun 2003 tentang pemberlakuan status darurat militer di provinsi nanggroe aceh darussalam.

[120] Indonesia, keputusan presiden nomor 43 tahun 2004 tentang pernyataan perubahan status keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat militer menjadi keadaan bahaya dengan tingkatan keadaaan darurat sipil di provinsi nanggroe aceh darussalam.

[121] Indonesia, keputusan presiden nomor 88 tahun 2004 tentang keadaan darurat sipil di provinsi maluku dan provinsi maluku utara

[122] Fitra arsil, *menggagas pembatas pembentukan dan materi muatan Perpu: studi perbandingan pengaturan dan penggunaan Perpu dinegara-negara presidensial*,"jurnal hukum & pembangunan. Vol.48 no.1, 2018.1-21. Hal.2

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kekuasaan untuk menentukan prioritas pembahasan rancangan undang-undang, mengadakan referendum atau plebisit, dan kekuasaan khusus dalam pembentukan anggaran negara.[123]

Perpu atau *constitutional decree authority* (CDA) di negara-negara bersistem presidensial secara konsep dapat dijelaskan dalam lima ciri sebagaimana disampaikan Fitra arsil, yaitu: (i) merupakan kekuasaan konstitusional presiden, (ii) memiliki daya ikat dan materi muatan setingkat undang-undang, (iii) diterbitkan dalam kondisi tertentu, (iv)langsung berlaku tanpa melalui proses pembahasan dilegislatif, dan (v) meskipun peraturan tersebut langsung berlaku efektif tetapi keberlakuannya sementara karena membutuhkan persetujuan parlmene untuk diberlakukan sebagai undang-undang atau dicabut.[124]

Legitimasi bagi presiden untuk menerbitkan peraturan jenis ini ada pada frasa "hal ihwal kegentingan memaksa". Bagir manan dan susi dwi harijanti mengatakan bahwa darurat yang dimaksud pasal 22 UUD 1945 dengan "kegentingan memaksa" sangat nyata berbeda bahkan disebut diametral berbeda dengan "keadaan bahaya" menurut pasal 12 UUD 1945.[125] Pendapat tersebut didasarkan pada pengkajian semantik asal frasa tersebut dan melack munculnya frasa tersebut dalam UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 dan pasal 93 *Indishce staatsregeleing* (paraturan ketatanegaraan masa hindia belanda).[126]

Kegentingan memaksa tidak harus merujuk kepada keadaan yang membahayakan (*dangerous threat)*. Secara sederhana frasa "kegentingan memaksa" bermakna suatu kondisi yang ditafsirkan presiden terdapatnya kebutuhan melakukan pengaturan di satu sisi dan sisi lain adalah terbatasnya

---

[123] J. Mark Payne, Daniel zovatto G Dan Mercedes Mateo Diaz, *Democracies In Development: politics and reform in latin america, (*washington: inter-american development bank, 2007)
[124] Fitra arsil, *Op. Cit.*
[125] Bagir manan dan susi dwi harijanti, *peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam perspektif ajaran konstitusi dan prinsip negara hukum,* padjajaran jurnal ilmu hukum. Volume 4, nomor 2, 2017, 222-243. Hal.230 dan 238.
[126] *Ibid.*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

waktu untuk melakukan proses legislasi biasa.[127] Diberbagai negara ditemukan pula frasa serupa sebagai alasan presiden untuk menerbitkan Perpu atau *constitutional decree authority (CDA)*. Di Brazil terdapat frasa "*relevance and urgency"* dan diargentina terdapat frasa "*exceptional circumstances"* atau "*necessity and urgency"*. Menariknya, frasa tersebut dapat disejajarkan dengan frasa "hal ihwal kegentingan memaksa" di indonesia.[128] Kata "*relevance"* di brazil ataupun "*necessity"* diargentina yang dapat dimaknai terdapatnya kebutuhan karena adanya kondisi yang butuh pengaturan dan *urgency* yang dikaitkan dengan terbatasnya waktu unutk proses legislasi biasa di parlemen.

Di indonesia panduan bagi penggunaan frasa "kegentingan yang memaksa" saat ini sudah diberikan oleh Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan pertimbangan mahkamah (*ratio decidendi)* dalam putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 dan ada tiga syarat sebagai parameter adanya "*kegentingan yang memaksa"* bagi presiden untuk menetapkan Perpu, yaitu :

a. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang
b. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang tetapi tidak memadai
c. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatas dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan

Dalam putusan yang lain mahkamah konstitusi, yaitu putusan MK No.003/PUU-III/2005 tanggal 7 Juli 2005, MK berpendapat bahwa "hal ihwal kegentingan yang memaksa" tidak harus disamakan dengan adanya keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil, militer, atau keadaan perang. Pada saatu itu dinyatakan bahwa perihal "kegentingan yang memaksa"

[127] Fitra arsil, *Op.cit.*
[128] *Ibid.*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menjadi hak subjektif presiden untuk menentukannya yang kemudian akan menjadi objektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang.

Dengan konsep yang disebutkan diatas maka dapat dikatakan "kegentingan memaksa" bukanlah alasan untuk mengaktivasi hukum darurat. Sistem hukum yang berlaku adalah hukum dalam keadaan normal. Penggunaan Perpu tidak menyebabkan situasi negara dalam keadaan darurat atau yang membahayakan. Namun, karena kedudukan Perpu setara dengan undang-undang maka sepanjang diatur berbeda, ketentuan-ketentuan dalam Perpu dapat mengesampingkan undang-undang. Konstitusi yang kedudukan lebih tinggi dari Perpu dan undang-undang tidak boleh dikesampingkan oleh ketentuan-ketentuan yang terdapat didalam Perpu.

Oleh karena itu, jaminan hak asasi dan hak warga negara yang terdapat di Konstitusi tetap harus ditegakkan, tidak boleh dikesampingkan oleh pemberlakuan norma-norma yang diatur oleh Perpu. Konsekuensi Perpu harus dibentuk berdasarkan konstitusi, tidak boleh bertentangan dan berlaku dalam sistem hukum yang normal maka Perpu merupakan objek pengujian konstitusional.

3. Kedaruratan lain berdasar undang-undang

Selain kedua model diatas, ditemukan adanya konsep kedaruratan lain yang diatur dengan undang-undang dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di indonesia. Menariknya terdapat beberapa undang-undang yang memiliki konsep kedarurtan dan menggunakan juga istilah keadaan darurat, tetapi menempatkan pasal 12 UUD 1945 sebagai konsideran dalam undang-undang tersebut. Beberapa diantara undang-undang yang memiliki ciri kedaruratan adalah:

a. Undang-undang nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana
b. Undang-undang nomor 7 tahun 2012 tentang penanganan konflik sosial

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Undang-undang nomor 6 tahun 2018 tentang kekarantinaan kesehatan
d. Undang-undang nomor 9 tahun 2016 tentang pencegahan dan penanganan krisis sistem keuangan

Keempat undang-undang ini tidak merujuk pasal 12 UUD 1945 sebagai dasar penetapan status dengan ciri kedaruratan tertentu. Dengan demikian pemberlakuan keempat undang-undang tersebut tidak menyebabkan berlakunya hukum darurat, sistem hukum yang berlaku adalah sistem hukum normal. Namun, demikian masing-masing undang-undang tersebut menggunakan diksi status darurat misalnya UU penanggulangan bencana menggunakan diksi "status darurat bencana nasional", UU kekarantinaan kesehatan menggunakan status "kedaruratan kesehatan masyarakat" dan UU penanganan konflik sosial menggunakan status "keadaan konflik nasional/lokal".

Didalam pasal 1 angka 2 UU Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantiaan Kesehatan disebutkan bahwa kedaruratan kesehatan masyarakat adalah kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebakan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara.

UU Karantina Kesehatan memberikan peluang bagi berlakunya hukum dalam keadaan darurat dengan dalil kepentingan umum berupa kesehatan masyarakat. Pemerintah dapat melakukan pembatasan terhadap kegiatan orang, peti kemas, alat angkut, dan barang yang dianggap dapat menularkan penyakit atau mencegah kontaminasi lainnya. Pembatasan-pembatasan demikian dikenal sebagai "*karantina"*.

Terdapat tiga tipe karantina yang dikenal dalam UU ini yaitu

a. Karantina rumah yang berarti pembatasan penghuni dalam suatu rumah beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit dan atau terkontaminasi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

semedikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi[129]

b. Karantina rumah sakit adalah pembatasan seseorang dalam rumah sakit yang diduga terinfeksi penyakit dan atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi[130]

c. Karantina wilayah adalah pembatasan penduduk dalam suatu wilayah termasuk wilayah pintu masuk beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit, dan atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi.[131]

Selain pembatasan seperti karantina, dikenal juga konsep pembatasan sosial berskala besar (PSBB).[132] Dijelaskan bahwa PSBB adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi penyakit dan atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi. PSBB merupakan salah satu respons kedaruratan kesehatan masyarakat yang memungkinkan pemerintah untuk melakukan pembatasan diberbagai sektor.

Pemberlakuan karantina maupun PSBB harus terlebih dahulu membutuhkan penetapan dari pemerintah pusat.[133] Dalam praktiknya penetapan status kedaruratan kesehatan msyarakat dilakukan oleh presiden dalam bentuk keputusan presiden. Tidak ada batas waktu mengenai berapa lama minimal maupun maksimal dilaksanakannya status kedaruratan kesehatan masyarakat ini.

Usai presiden melakukan penetapan status kedaruratan kesehatan masyarakat, menteri kesehatan akan menetapkan karantina wilayah atau

---

[129] Indonesia, undang-undang nomor 6 tahun 2018 tentang kekarantinaan kesehatan, lembaran negara republik indonesia (LNRI) tahun 2018 nomor 128, dan tambahan lembaran negara (TLN) nomor 6236. Pasal 50
[130] *Ibid*, pasal 56.
[131] *Ibid*, pasal 53.
[132] *Ibid*, pasal 59
[133] *Ibid*, pasal 10.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pembatasan sosial berskala besar.[134] Penetapan oleh menteri ini akan memberikan legalitas untuk menutup wilayah-wilayah tertentu diindonesia yang dianggap berpotensi membahayakan kesehatan masyarakat. Kewenangan yang diberikan oleh UU karantina kesehatan adalah kewenangan untuk membatasi pergerakan orang dan barang, menutup wilayah dan pembatasan maupun menahan kapal atau pesawat terbang yang dianggap membahayakan kesehatan masyarakat.[135]

4. Status Kedaruratan Covid-19

Kesesuaian antara jenis kedaruratan dan ruang kebijakan yang tercipta akibat skema hukum kedaruratan yang dipilih sangat penting. Kesesuaian tersebut akan membuat kebijakan penanganan kedaruratan fokus kepada masalah yang dihadapi dengan harapan keadaan darurat menjadi keadaaan biasa. Salah satu asas penting dalam kedaruratan adalah asas kesementaraan yang memuat pesan bahwa darurat harus dilakukan dengan batas waktu tertentu, jika memungkinkan kedaruratan harus segera berakhir tidak perlu membutuhkan waktu yang lama.

Semakin lama berlakunya keadaan darurat pada umumnya menimbulkan kekhawatiran yang mendasar. Bukan saja khawatir akan lahirnya dampak yang lebih luas atau penyalahgunaan kekuasaan, melainkan juga melebar pada tercederainya HAM. Tabel berikut mencoba menjelaskan karakter dan ruang kebijakan yang dimiliki oleh masing-masing konsep keadaan tidak normal.

[134] *Ibid*, pasal 16.
[135] *Ibid*, pasal 27.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tabel 2. Jenis Kedaruratan

JENIS KEDARURATAN	HUKUM DARURAT	HUKUM NORMAL	MENYIMPANG KONSTITUSI	MENYIMPANGI UNDANG-UNDANG	OBJEK PENGUJIAN	HUKUM SEMENTARA	AKTIVASI	LEMBAGA TERKAIT
KEADAAN BAHAYA PASAL 12 UUD 1945 (Darurat Berdasarkan Konstitusi)	√	-	√ (kecuali HAM non-derogable	√	-	√	√	Presiden sebagai penguasa darurat
KEGENTINGAN MEMAKSA PASAL 22 UUD 1945	-	√	-	√ sepanjang disebut di Perpu	√	√	-	Presiden + DPR
DARURAT MENURUT UU KARANTINA KESEHATAN	-	√	-	-	√	√	√	Presiden dan Pemerintah Daerah

Tabel diatas menunjukan bahwa keleluasan yang diberikan kepada penguasaan keadaan bahaya berdasar pasal 12 UUD 1945 sangat besar. Konsep kedaruratan berdasar undang-undang relatif dapat dikatakan paling terbatas memiliki ruang kebijakan kepada pembentuk kebijakan pada masa pemberlakuannya. Pembentuk kebijakan berada pada sistem hukum yang normal, kekuasaan hanya sebatas yang diberikan oleh undang-undang yang mengaturnya dan setiap kebijakan yang dibentuk dapat selalu berhadapan dengan pengujian, terutama pengujian oleh lembaga peradilan.

Tom Ginsburg and Mila Versteeg dalam tulisannya di *harvard law review blog* melakukan klasifikasi model skema hukum yang menjadi pilhan negara-negara didunia dalam penerapan kedaruratan menghadapi wabah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Covid-19.[136] Ginsburg dan Versteeg membuat 3 model pilihan kedaruratan negara-negara di dunia.

a. *The declaration of a state of emergency under the constitution*, yaitu negara yang melakukan pernyataan keadaan darurat berdasar konstitusi
b. *The use of existing legislation dealing with public healt or national disaster (legislative model)*, yaitu negara yang memilih untuk menggunakan perangkat hukum ditingkat undang-undang dan khususnya yang terkait kesehatan masyarakat dan bencana nasional
c. *The passing of new emergency legislation*, yaitu negara yang memilih membentuk perangkat undang-undang baru khusus untuk penanganan pandemi Covid-19

Dalam analisis yang disampaikan oleh Ginsburg dan Versteeg, masing-masing pilihan kedaruratan tersebut berimplikasi kepada demokrasi dan kebebasan dimasing-masing negara. Pilihan kedaruratan berdasar konstitusi mirip dengan ketentuan keadaan bahaya dalam pasal 12 UUD 1945. Memberikan kekuasaan besar kepada pengusa darurat dan dapat melakukan berbagai macam penyimpangan hukum. Jika melihat kebijakan yang diambil oleh pemerintah di Indonesia dalam menghadapi kondisi pandemi Covid-19 maka yang dominan dilakukan adalah pilihan *legislative model*, yaitu melakukan aktivasi kedaruratan berdasar undang-undang. Pilihan ini ditandai dengan penerbitan Keputusan Presiden Nomor 11 tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakata Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) yang merupakan aktivasi Terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan yang kemudian disusul penerbitan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sebagai bencana nasional yang merupakan aktivasi terhadap Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

[136] Tom ginsburg dan mila versteeg, *states of emergencies: part I (*blog.harvardlawreview.org) diakses pada 30 mei 2021.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Aktivasi kedua UU ini secara spesifik ingin menangani kedaruratan dalam perspektif kesehatan masyarakat dan bencana non alam sejajar dengan yang disebut Ginsburg dan Versteeg sebagai *the use of existing leglislation dealing with public health or national disasters* atau yang disebut Ferejohn dan pasquino sebagai *legislative model*. Kebijakan penangan Covid-19 di indonesia tidak memilih melakukan aktivasi "keadaan bahaya" berdasar pasal 12 UUD 1945 yang berarti berlakunya sistem hukum darurat dengan berbagai kekuasaan yang besar dan minim pengawasan.

Dalam konteks ini perbandingan kebijakan dibeberapa negara juga akan dipaparkan:[137]

a. Taiwan Sejak tanggal 31 desember 2019, Pusat Pengendalian Penyakit taiwan (CDC) telah melaporkan peraturan kesehatan internasional (IHR) dibawah organisasi kesehatan dunia (WHO) dan sejak saat itu taiwa sudah memprakarsai langkah-langkah pencegahan epidemi Covid-19. Hingga tanggal 19 april 2020, banyak mendorong penggunaan hukum darurat semacam Perpu di indonesia. Namun hingga saat ini taiwan masih belum memberlakukan dan menerbitkan keadaan dan hukum darurat sesuai dengan pasal 2 ayat 3 dari artikel tambahan Konstitusi Republik Tiongkok Taiwan.
b. Korea Selatan pada akhir maret 2020 menyatakan tidak perlu menetapkan keadaan darurat aatau kekuasaan darurat. Tindakan yang justru diambil adalah menunjuk tim penanggulangan bencana dan keselamatan (*central disaster and safety countermeasure headquarters)*, dan dukungan dari fasilitas militer cukup untuk mengamankan tempat tidur untuk pasien yang dikonfirmasi Covid-19. Apabila merujuk kepada konsstitusi korea selatan, maka dapat dipahami bahwa ada dua jenis keadaan darurat menurut pasal 76 konstitusi korea selatan dan produk hukumnya yaitu "perintah

[137] Diakses melalui https://katadata.co.id pada 29 mei 2021

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keuangan darurat"[138] dan "perintah darurat"[139]. Saat ini beberapa regulasi yang berlaku di korea terkait penangan Covid-19 antara lain, (i) UU pengendalian dan pencegahan penyakit menular, (ii) UU pengelolaan bencana dan keselamatan, (iii) UU kekerantinaan, (iv) UU Kesehatan masyarakat daerah, dan (v) UU pencegahan *Acquaired immunodeficiency syndrome* (UU AIDS).

c. Kanada, hingga akhir tahun 2020 belum menyatakan keadaan darurat federal dalam, hal ini merujuk kepada UU darurat tahun 1985 setidaknya ada 4 alasan kanada tidak menyatakan keadaan darurat yaitu, (i) kesehatan adalah yuridiksi provinsi dalam sistem federal kanada dan provinsi telah menggunakan wewenang hukum mereka untuk memaksakan keadaan darurat tingkat provinsi yang hanya bervariasi dalam detail kecil, (ii) UU federal mengenai karantina kesehatan tahun 2005 sudah memberikan kekuasaan darurat yang luas kepada pemerintah. Pada tanggal 25 maret 2020 menteri kesehatan kanada mengumumkan perintah darurat di bawah UU yang mengharuskan setiap orang yang memasuki kanda melalui udara, laut atau darat diwajibkan mengisolasi diri selama 14 hari, (iii) kanada memiliki sistem kesehatan masyarakat yang berfungsi dengan baik, dan (iv) struktur yuridis UU darurat dipahami dalam konteks politik dan hukumnya yang harus membuat pemerintah federal ragu untuk menerapkannya karena pembukaan undang-undang ini mencerminkan fakta bahwa undang-undang itu diberlakukan tiga tahun setelah *charter of rights and freedoms* menjadi bagian dari tatatan konstitutional kanada.

Pilihan menghindari deklarasi darurat berdasar konstitusi diberbagai negara memiliki alasan serupa dengan indonesia. Kekuasaan penguasa darurat akan sangat besar, lebih banyak kebebasan warga negara yang dapat disimpangi dengan kontrol politik dan hukum yang terbatas. Oleh karena itu,

[138] Korea selatan, konstitusi korea selatan pasal 76 ayat 1
[139] *Ibid*, pasal 76 ayat 2

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

potensi penyimpangan oleh penguasa darurat terbuka lebar. Deklrasasi darurat berdasar konstitusi pada negara-negara demokratis cenderung dicadangkan sebagai "katup pengaman" jika aktivasi kedaruratan berdasar undang-undang saja tidak cukup untuk menangani krisis.

Dari paparan diatas, menurut penulis Dalam klasifikasi yang dilakukan oleh Ginsburg dan Versteeg, pilihan kebijakan kedarurat diindonesia dalam menghadapi Covid-19 juga melakukan legislasi undang-undang baru (*the passing of new emergency legislation)*. Kelahiran Perpu Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stablitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitasi keuangan. Peraturan setingkat undang-undang ini memang diterbitkan dalam masa pandemi dan berhubungan dengan pandemi serta terlihat pula kekuasaan besar yang diberikan oleh pembentuknya sesuai analisis Ginsburg dan Versteeg. Pembentukan Perpu Nomor 1 tahun 2020 dalam masa darurat dalam kerangka analisis Ginsburg dan Versteeg akan memberikan kekuasaan besar kepada kekuasaan eksekutif dan memang Perpu ini memberikan kekuasaan pembentukan keuangan negara yanag besar kepada pemerintah dengan kontrol terbatas jauh berbeda dengan terdapat dalam masa normal. Tetapi perlu diingat bahwa Perpu nomor 1 tahun 2020 yang diterbitkan pemerintah dalam keadaa darurat hanya merujuk pasal 22 UUD NRI 1945 padahal jika memang ingin memberlakukan keadaan darurat harusnya perlu merujuk pasal 12 UUD NRI 1945. Dalam konteks penangan pandemi Covid-19, secara *de facto* negara telah dijalankan dalam keadaan darurat namun secara *de* jure negara tidak dalam keadaan darurat. Hal ini bisa dilihat dalam konsideran mengingat pada Kepres Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) yang sama sekali tidak mencantumkan pasal 12 UUD 1945. Maka paradigma hukum dibalik penanganan Covid-19 adalah hukum biasa

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(keadaan normal). Untuk itu, isi Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tidak boleh melanggar konstitusi yang ada dan dapat diuji di MK.

D. Kebijakan Covid-19 di Indonesia ditinjau dalam konsep *Maqashid al-Syariah*

Jasser auda berusaha menawarkan konsep fiqh modern berdasarkan *maqasid al-syariah*. Islam adalah agama yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan dan memberikan solusi untuk kehidupan manusia agar selaras dan seimbang. Hal inilah yang berusaha diangkat oleh jasser bagaimana sebuah konsep system dapat mengatur kehidupan umat islam agar berjalan sesuai aturan dan memberi kemanfaatan bagi manusia dalam *maqasid al-shari'ah as philosophy of law*: *a system approach jasser auda* mengartikan maqasid pada empat arti, *pertama*, hikmah dibaluk suatu hukum. *Kedua*, tujuan akhir yang baik yang hendak dicapai oleh hukum. *Ketiga*, kelompok tujuan ilahiyah dan konsep moral yang menjadi basis dari hukum. *Keempat*, mashalih. Dalam konsep maqasid yang ditawarkan oleh jasser adalah nilai dan prinsip kemanusiaan menjadi pokok yang paling utama.

Jasser auda berusaha mengkonstruk ulang konsep maqashid lama yang bersifat protection and preservation menuju pada teori maqashid yang mengacu pada development and rights. Berikut ini adalah gambaran teori maqashid kontemporer dari 3 dimensi baru:

1. Tingkatan *Maqasid al-Syariah*

   Piramida maqashid Syariah terdiri dari tiga tingkata yaitu *daruriyah, hajiyah, dan tahsiniyah*.[140] Sedangkan penelitian para ulama klasik dalam membuat Syariah islam terangkum dalam penjagaan lima pokok hal dalam kehidupan yaitu:

   a. *Hifz al-din*, menjaga agama
   b. *Hifz al-nafs*, menjaga jiwa
   c. *Hifz al-aql*, menjaga akal
   d. *Hifz al-nasl*, menjaga keturunan

[140] asser Auda, *Fiqh al- Maqāṣid*, h. 15-17; Jasser Auda, *Maqasid al-Shari'ah as Philosophy of Islamic Law a System Approach*, (Herndon: IIIT, 2008), h. 5

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

e. *Hifz al-mal*, menjaga harta

2. *Maqasid al-Syariah dan Illat*

Al-illat dalam kajian usul fiqh adalah "sifat yang dijadikan oleh al-syari (pembuat Syariah) sebagai *manat* (kaitan, patokan) bagi penetapan hukum berdasarkan persangkaan sebagai sarana merealisasikan tujuan syariah dalam penetapan hukum".[141] Berdasarkan definisi tersebut para ahli ushul fiqh meletakkan beberapa syarat bagi *illat*, secara umum ada empat syarat yaitu:[142]

1. Sifat tersebut harus tampak *(zahir)*
2. Terukur *(mundabit)*
3. Tidak berlaku khusus *(muta'addiy)*
4. Tidak ada teks yang menunjukan sifat tersebut tidak dipakai *(mu'tabarah)*

3. Maslahat dan Pengembangannya

Menurut al-syatibi, kemaslahatan manusia akan dapat terealisasi jika kelima unsur pokok kehidupan manusia dapat terealisasi dan dipelihara yakni agama atau keyakinan, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa al-syatibi membagi urutan dan skala prioritas maslahata menjadi tiga urutan peringkat yaitu *daruriyat, hajiyat,* dan *tahsiniyat*[143] dari hasil penelaahannya secara lebih mendalam al-syatibi menyimpulkan[144] bahwa keterkaitan antara tingkatan-tingkatan maqasid dapat diuraikan sebagai berikut:

1. *Maqashid daruriyat* merupakan dasar bagi *maqasid hajiyat* dan *maqasid tahsiniyat*
2. Kerusakan pada *maqasid daruriyat* akan membawa kerusakan pula pada *maqasid hajiyat* dan *maqasid tahsiniyat*

---

[141] *Op.cit. h.4*
[142] Jasser auda. Maqasid al-ahkam, h.5
[143] Haq hamka, *al-syathibi aspek,* h.103
[144] Nurcholish Madjid, dkk. *Fiqih Lintas Agama: Membangun Masyarakat Inklusif Fluralis* (Jakarta: Paramadina, 2004), h. 1

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Sebaliknya, kerusakan pada *maqasid hajiyat* dan *maqasid tahsiniyat* tidak dapat merusakn *maqasid daruriyat*
4. Kerusakan pada *maqasid hajiat* dan *maqasid tahsiniyat* yang bersifat absolut terkadang dapat merusak *maqasid daruriyat*
5. Pemeliharan *maqasid hajiyat* dan *maqasid tahsiniyat* diperlukan demi pemeliharan *maqasid daruriyat* secara tepat.

Dengan demikian jika diperhatika maka ketiga tingkata *al-maqasid* tersebut tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Tingkat *hajiyat* merupakan penyempurnaan tingkat *daruriyat,* tingkat *tahsiniyat* merupakan penyempurnaan bagi tingkat *hajiyat,* sedangkan *daruriyat* menjadi pokok *hajiyat* dan *tahsiniyat.*

Sebuah regulasi kebijakan diterbitkan tidak lain dan tidak bukan bertujuan mewujudkan cita-cita Negara, yaitu memberikan perlindungan dan keamanan bagi seluruh warga negaranya. Beberapa kebijakan yang diterbitkan oleh pemerintah Indonesia, semuanya bertujuan guna melindungi warga negara dari sebuah ancaman. Hal ini dikarenakan adanya penyebaran virus Covid-19 ini tidak hanya mengancam segi kesehatan, namun juga pada ancaman perekonomian Negara yang berdampak pada ekonomi rakyat.

Sebagai salah satu Negara yang dilanda virus Covid-19, Indonesia menerima dampak dalam semua hal, selain aspek kesehatan juga membawa implikasi ekonomi yang luas. Sebagai bentuk tanggung jawab negara dalam menyelesaikan ini semua, selain kebijakan PSBB sebagai langkah preventif di bidang kesehatan, negara juga memiliki kebijakan sebagai langkah antisipasi dampak krisis ekonomi bagi warganya. Namun pemerintah menerbitkan sebuah peraturan sebagai pondasi pemerintah yang bertujuan untuk melakukan langkahlangkah dalam rangka menjamin kesehatan masyarakat serta menyelamatkan perekonomian nasional. [145]

[145] KOMPAS.com, "Upaya Pemerintah Lawan Pelemahan Ekonomi: Berikan BLT Hingga Kucurkan Rp. 158,2 Triliun,"

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Adapun rincian kebijakan pemerintah dalam merepon prekonomian negara dan sebagai upaya penanganan virus Covid-19 adalah: *Pertama*, tambahan belanja APBN 2020 senilai Rp. 450,1 Triliun, penambahan ini dialokasikan sebagai belanja bidang kesehatan sebesar Rp. 75 Triliun, perlindungan sosial senilai Rp. 110 triliun, insentif perpajakan dan stimulus Kredit Usaha Rakyat (KUR) senilai Rp. 70,1 triliun, dan embiayaan program pemulihan ekonomi nasional serta restrukturisasi kredit, pembiayaan usaha UMKM senilai Rp. 150 triliun. *Kedua*, prioritas anggaran bidang kesehatan sejumlah Rp 75 triliun diprioritaskan guna pemenuhan alat perlindungan tenaga kesehatan (alat perlindungan diri) bagi tenaga medis, alat-alat kesehatan, dan intensif tenaga kesehatan. *Ketiga*, prioritas anggaran perlindungan sosial meliputi Program Keluarga Harapan (PKH), kartu sembako, kartu pra kerja, hingga keringanan tarif listrik. *Keempat*, prioritas anggaran insentif dunia usaha dengan memberikan sejumlah insentif sebgai stimulus ekonomi bagi para pelaku UMKM dan dunia usaha. *Kelima*, prioritas di bidang non-fiskal dengan memberlakukan sejumlah kebijakan untuk menjamin ketersediaan barang yang saat ini dibutuhkan sebagai upaya larangan melakukan ekspor impor. *Keenam*, revisi batas maksimal deficit APBN. *Ketujuh*, kebijakan moneter melalui Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan sebagai upaya menjaga stabilitas keuangan nasional.

Dalam diskursus kajian *maqashid syari'ah* yang memberikan tingkatan dalam mewujudkan kepentingan manusia berupa kebutuhan *dharuruyat, hajiyat,* dan *tahsiniyat* merupakan wujud bahwa produk hukum Islam diperuntukkan bagi kemaslahatan dan kebaikan manusia.[146] Dalam pemilihan kebijakan pencegahan dan penanganan covid-19 berupa recofusing APBN yang dilihat dari perspektif *maqashid Syariah*, maka kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah menurut pandangan penulis telah sesuai dengan konsep *maslahah* yang merupakan esensi dari *maqashid Syariah*. Pemerintah

[146] Lihat dalam, Eko Saputra and Busyro, *"Kawin Maupah: An Obligation To Get Married After Talak Tiga In The Tradition Of Binjai Village In Pasaman District A Maqasid Al-Shari'ah Review,"* QIJIS: Qudus International Journal of Islamic Studies 6, no. 2 (2018), h. 191

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

merubah focus APBN karena pemerintah inggin menyelematkan jiwa sesuai dengan tingkatan pokok dari *maqasid Syariah*. Pemerintah mengorbankan APBN yang sedianya untuk pembangunan dialihkan untuk Kesehatan dan membuat jarring-jaring ekonomi untuk menyelamatkan rakyat.

Dalam konteks kajian *maqashid syari'ah*, penerapan poin-poin dalam sebuah kebijakan pemerintah tersebut dapat dikatakan sebagai upaya mewujudkan *mashlahah*. Hal ini tentu harus ditelaah secara mendalam dan komprehensif. Bila ditelusuri dari kebijakan-kebijakan pemerintah Indonesia tentu dapat dikatakan bahwa tujuannya adalah *jalb al-manfa'ah wa daf' al madharrah* (mengambil kemanfaatan dan menolak kerusakan). Hal ini merupakan sebuah unsur *mashlahah*, namun tidak boleh berhenti disini saja, perlu mengetahui andil dari *maqashid syari'ah* yang dibingkai dengan *al-dharuriyyat al-khamsah*.

Pengkonsepsian *maqashid syari'ah* sebagai cara pandang dalam penerapan kebijakan-kebijakan dalam rangka pencegahan Covid-19 menuruut pandangan penulis perlu adanya *break* yang berkaitan dengan tingkatan *maqashid.* Dalam konteks ini, ada dua kepentingan yang sama-sama kuat dalam tingkatan *maqashid.* Yaitu penjagaan agama *(hifdz al-diin)* terkait dengan pelaksanaan ibadah sebagai bukti menjaga eksistensi agama dan syiar agama, penjagaan nyawa *(hifdz al-nafs)* terkait dengan kebijakan recofusing anggaran dibidang Kesehatan, serta penjagaan harta (*hifdz al-maal)* yang berkaitan dengan hajat dan kebutuhan hidup manusia. Tidak mungkin pemerintah hanya focus dikesehatan tanpa memikirkan perekonomian rakyatnya, karena jika perekonomian hancur maka akan berdampak kepada keselamatan jiwa juga.

Dalam hal ini, pemerintah sudah tepat melakukan recofusing APBN karena sudah sesuai dengan konsep *maqashid* Syariah dan pokok pokok yang harus dilindungi dalam konsep *maqashid Syariah.* penulis lebih menggunakan penjagaan jiwa *(hidfz al-nafs)* sebagai nilai tertinggi sebelum penjagaan eksistensi ekonomi *(hifdz al-maal)* dan penjagaan agama *(hifdz al*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diin). Hal ini berpedoman pada pendapat al-Ghazali terkait dengan *tartib tanazul* (skala prioritas). Dalam pandangan penulis juga menganggap bahwa pendahuluan *hifdz al-nafs* berdasarkan pada kenyataan bahwa seseorang dihukumi oleh *syara'* (diakui menjadi *mukallaf*) ketika memiliki *nafs.* Artinya, tanpa *nafs* maka tidak dapat berjalan, sehingga menjaga eksistensi jiwa penting sebagai langkah meniti kehidupan dengan kebutuhan ekonomi serta menjalankan agama. Dalam perspektif ini, *hifdz al-nafs* menjadi yang utama untuk diwujudkan dan dipertahankan. Sementara dalam penjagaan harta dan kebutuhan ekonomi *(hifdz al-maal)*, pemerintah menerbitkan sebuah kebijakan yang berbasis bantuan dan kemudahan dalam akses kebutuhan ekonomi. Sehingga kebijakan pemerintah dalam penanganan Covid-19 ini berbasis pada skala prioritas kebutuhan dan penjagaan dalam hal nyawa *(hifdz al-nafs)* dan penjagaan ekonomi *(hifdz al-maal).*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV

PERUBAHAN KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA MELALUI PERPU

A. Konsep Keuangan Negara

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, khususnya pasal 1 dan 2 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan negara meliputi:

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman
2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga
3. Penerimaan negara dan penerimaan daerah
4. Pengeluaran negara dan pengeluaran daerah
5. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat beharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah
6. Kekayaan pihak lain yang dikuasi oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umuum
7. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah

Selanjutnya, dalam undang-undang tersebut pengelolaan keuangan negara diatur pada pasal 3 yaitu, keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undang, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Pengolaan tersebut mencakup keseluruhan kegiataan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Perumusan keuangan negara dapat ditinjau melalui pendekatan dari sisi obyek, subyek, proses dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan serta sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subyek, keuangan negara meliputi keseluruhan pelaku yang terkait dengan pengelolaan obyek sebagaimana yang dijelaskan diatas yang dimiliki negara, atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Dari sisi proses, seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut dimulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

Dari sisi tujuan, seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang, akan menimbulkan hak dan kewajiban wawrga negara yang dapat dinilai dengan uang. Hal ini perlu dikelola dalam suatu system pengelolaan keuangan negara. Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara diatur dalam bab II Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Pada pasal 6 ayat (1) diatur bahwa “presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, dalam penjelasan pasal tersebut diatur bahwa kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus”.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kewenangan yang bersifat umum meliputi penetapan arah kebijakan umum, strategi, dan prioritas dalam pengolaan APBN antara lain penetapan pedoman pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN, penetapan pedoman penyusunan rencana kerja Kementerian Negara/Lembaga (K/L), penetapan gaji dan tunjangan, serta pedoman pengelolaan penerimaan negara.

Kewenangan yang bersifat khusus meliputi keputusan/kebijakan teknis yang berkaitan dengan pengelolaan APBN, antara lain keputusan sidang kabinet dibidang pengelolaan APBN, keputusan rincian APBN, keputusan dana perimbangan, dan penghapusan aset dan piutang negara.

Menurut Ariin P. Soeria Atmadja, pengertian anggaran negara adalah perkiraan atau perhitungan jumlah pengeluaran atau belanja yang akan dikeluarkan oleh negara yang disingkata dengan APBN.[147] Selanjutnya, keuangan negara akan dituangkan kedalam APBN tersebut. Inilah hubungan antara keuangan negara dengan anggaran negara atau APBN menurut arifin P. Soeriea atmadja mendifinisikan keuangan negara dari segi pertanggungjawaban pemerintah, bahwa keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan pemerintah adalah keuangan negara yang hanya berasal dari APBN. Sehingga yang dimakusd dengan keuangan negara adalah keuangan yang berasal dari APBN.

Perihal mengenai keuangan negara diatur dalam bab VIII hal keuangan pasal 23 UUD 1945. Sebagaimana diketahui bahwa pada saat ini ketentuan bab VIII hal keuangan pasal 23 UUD 1945 kemudian mengalami perubahan pada amandemen ketiga undang-undang dasar 1945. Ketentuan menyangkut keuangan negara dan pengelolaan keuangan negara serta struktur organisasi dan kewenangan badan pemeriksa keuangan berubah secara mendasar. Pengertian keuangan negara menurut pasal 23 pasca amandemen ke-3 UUD 1945 tidak hanya terbatas pada pengertian anggaran

[147] Arifin P. Soeria Atmadja, "mekanismee pertanggungjawaban keuangan negara suatu tinjauan yuridis". Jakarta: PT. gramedia, 1986, hlm.9

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pendapatan dan belanja negara (APBN) saja, tetapi juga termasuk anggaran pendapatan dan belanja daerah.

APBN adalah undang-undang, sehingga merupakan kesepakatan antara pemerintah dan DPR, sebagaimana disebutkan dalam pasal 23 Undang-undang dasar 1945 yaitu, “anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertangung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, yang dimaksud dengan APBN adalah rencanan ekaungan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh dewan perwakilan rakyat.

Sesuai dengan berbagai literatur dan sejarah APBN, fungsi APBN selalu dikatikan dengan tiga fungsi yaitu alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Tetapi secara normatif untuk indonesia maka fungsi APBN secara tegas menjadi aturan normatif dalam kebijakan APBN-nya. Berdasarkan pasal 3 ayat 4 UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, ditegaskan bahwa APBN mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stablisasi. Dalam penjelesaannya disebutkan bahwa :

1. Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan
2. Fungis perencanaan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoma bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan
3. Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan
4. Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sumberdaya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian

5. Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan
6. Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Hakikat atau falsafah keuangan negara adalah kedaulatan. Pandangan demikian diantaranya dikemukakan oleh rene stroum "*the constitutional right which a nation possesses to authorize public revenue and expenditures does not origanates from the fact that the members of the nation contribute the payments. This right is based on al loftier iedea. The idea of soverignty"*. Pandangan ini menerangkan bahwa kewenangan negara untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja bukan semata-mata berangkat dari fakta bahwa masyarakat memiliki kontribusi dengan melakukan pembayaran pajak kepada negara, melainkan berangkat dari hal/idea yang lebih tinggi yang disebut kedaulatan. Pandangan demikian serupa apa yang dikatakan oleh Prof. Arifin P. Soeria Atmadja, yang mengemukakan bahwa hakikat *public revenue and expenditure* APBN adalah kedaulatan, bukan yang lain.

APBN tahun 2005 merupakan APBN pertama yang disusun berdasarkan mekanisme pembahasan dan format baru sebagaimana diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Karena itu, penyusunan RPABN 2005 dilakukan dengan pedoma kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tahun 2005 sebagaimana telah dibahas bersama dengan legislatif dalam pembicaraan pendahuluan RAPBN 2005.

Namun demikian, pada masa orde baru sampai awal era reformasi, APBN didasarkan pada perencanaan yang tertuang dalam GBHN, dimana setiap GBHN menjadi dasar bagi pelaksanaan APBN untuk lima tahun anggaran. Sedangkan pada masa orde lama didasarkan pada rencana

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pembangunan lima tahun (REPELITA) I yang meliputi kurun waktu 1956-1960 dan rencana pembangunan nasional semesta berencana (RPNSB) yang mencakupi waktu 1961-1969. Selama sejarah indonesia, mulai dari pasca kemerdekaan sampai dengan sekarang ini, secara kronologis yang pernah menjadi dasar bagai peng-Anggaran negara adalah sebagai berikut:

1. Tap MPRRS No.1/MPRS/Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara
2. Tap MPRS No.II/MPRS/1960 Tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969
3. Tap MPRS NO. IV/MPRS/1964 Tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Dan Haluan Pembangunan
4. Tap MPRS No.VI/MPRS/1965 Tentang Banting Stir Untuk Berdikari Diatas Kaki Sendiri Dibidang Ekonomi Dan Pembangunan
5. Tap MPRS No.XXIII/MPRS/1966 Tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan, Dan Pembangunan
6. Tap MPR No.XXXIV/MPRS/1967 Tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPRS No.II/MPRS/1960 Tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969
7. Tap MPRS No.XXXVIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Tap MPRS No.VI/MPRS/1965 Tentang Banting Stir Untuk Berdikari Diatas Kaki Sendiri Dibidang Ekonomi, Keuangan, Dan Pembangunan
8. Tap MPR No.IV/MPR/1973 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
9. Tap MPR No.IV/MPR/1978 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
10. Tap MPR No.II/MPR/1983 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
11. Tap MPR No.II/MPR/1988 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
12. Tap MPR No.II/MPR/1993 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

13. Tap MPR No.I/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
14. Tap MPR No.IX/MPR/1998 Tentang Pencabutan Ketetapan Mpr No.II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
15. Tap MPR No.X/MPR/1998 Tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan Dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara
16. Tap MPR No.IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara
17. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2001 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2002
18. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2002 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2003
19. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2003 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2004
20. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005
21. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006
22. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2005 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2006
23. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007
24. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008
25. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2008 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2009
26. Undang-Undang Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

27. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2011 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012
28. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2012 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2013
29. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2012 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2013
30. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2013 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2014
31. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015
32. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015
33. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016
34. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016
35. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017
36. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018
37. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2019
38. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020
39. Perpu 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

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ancaman Yang Membahayakan Perkonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Sedangkan yang berbentuk undang-undang adalah UU Nomor 85 Tahun 1985 tentang rencana pembangunan lima tahun 1956-1960 dan UU No.25 tahun 2000 tentang program pembangunan nasional (PROPENAS) tahun 2000-2004

Dalam pengelolaan APBN dikenal siklus APBN dan hubungan keuangan APBN. Siklus APBN sebagai wujud dari suatu pengolaan APBN maka keseluruhan kegiatan pengelolaan APBN akan meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Rangkaian dari pengelolaan APBN ini selanjutnya bisa disebut sebagai siklus APBN. Jadi, satu siklus APBN akan terdiri dari.

1. Pembicaraan pendahuluan (termasuk penyusunan rencana kerja)
2. Pembahasan dan penetapan RAPBN
3. Pembahasan laporan semester I dan prognosis enam bulan berikutnya
4. Pembahasan RUU tentang perubahan APBN tahun berjalan
5. Pembahasan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN

Dalam siklus APBN sendiri mengandung yaitu kegiatan, hasil dan waktu. Unsur kegiatan adalah mulai dari perencanaan sampai pertanggung jawabannya yang terangkum dalam kegiatan sebagai berikut :

1. Penyusunan rancangan Renja KL yang disusun oleh kementerian/lembaga
2. Kementerian keuangan dan kementerian perencanaan mengeluarkan surat edara (SE) pagi sementara
3. Kementerian/lembaga menyusun rencana kegiatan dan anggaran (RKA) KL
4. Pembahasan RKA-KL antara DPR dengan pemerintah
5. Kementerian keuangan melakukan penelaahan konsistensi dengan prioritas anggaran

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

6. Kementerian keuangan menyusun lampiran RAPBN(himpunan RKA-KL)
7. Presiden menyampaikan nota keuangan dan RUU APBN dan lampiran kepada DPR
8. DPR memberikan pertimbangan atas RUU APBN
9. DPR melakukan pembahasan dan penetapan RUU APBN dengan pemerintah
10. Kemneterian keuangan mempersiapkan rancangan Keppres tentang rincian APBN
11. Presiden mengeluarkan Keppres tentang rincian APBN
12. Kementerian negara/lembaga mempersiapkan konsep dokumen pelaksanaan anggaran
13. Kementerian keuangan mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran
14. Kementerian negara/lembaga melaksanakan APBN berdasarkan dokumen pelaksanaan
15. Pemerintah menyampaikan laporan semester I ke DPR
16. DPR dan pemerintah melakukan pembahasan dan penetana UU APBN perubahan
17. Pemeriksaan APBN oleh BPK dan menyampiakan hasil pemeriksaan kepada DPR dan DPD
18. DPR melakukan pembahsan penetapan UU pertanggungjawaban APBN.

Dalam rangkaian pengelolaan APBN dimana APBN ditetapkan dalam bentuk undang-undang, maka dihasilkan tiga jenis undang-undang yaitu UU APBN, UU APBN perubahan dan UU Perhitungan anggaran negara. Ketiga UU tersebut merupakan satu keterkaitan. Misalnya untuk APBN 2002 maka APBN-nya ditetapkan dalam UU No.19 Tahun 2001 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2002. Kemudian perubahan terhadap APBN 2002 ditetapkan dalam UU No.21 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas UU No.19 Tahun 2001 Tentang Anggaran

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2002, dan perhitungan ditetapkan dalam UU No.2 Tahun 2004 Tentang Perhitungan Anggaran 2002

Dari sisi waktu, dalam perencanaan sampai pengesahan UU APBN membutuhkan waktu kurang lebih satu tahun pelaksanaanya membutuhkan waktu satu tahun sesuai dengan tahun anggaran APBN yang bersangkutan, sedangkan pertanggungjawabannya membutuhkan waktu paling lambat enam bulan (pengesahan perhitungan APBN). Dengan demikian total waktu yang dibutuhkan mulai dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawaban dalam bentuk perhitungan APBN paling lama 2 tahun 6 bulan.

Pemerintah menyusun APBN setiap tahun dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara. APBN tersebut harus dikelola secara tertib dan bertanggung jawab sesuai kaidah umum praktik penyelenggaraan tata kepemrintahan yang baik (*good governance)*. Sesuai pasal 26 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangaan Negara, setelah APBN ditetapkan dengan undang-undang, pelaksanaanya dituangkan lebih lanjut dengan keputusan Presiden.

Sesuai dengan amanat dalam pembukaan UUD 1945 serta bagian batang tubuh pasal 33 UUD 1945 mengenai kesejahteraan sosial dan kemakmuran rakyat serta berdasarkan laporan pembangunan dunia tahun 1977 fungsi negara ada tiga yaitu fungsi aktivis, minimal dan menengah.[148]

Mengingat salah satu etika pemerintah yaitu mengenai peran pemerintah dalam melaksanakan *turbulence serving* melalui penerapan fungsi protection saat situasi Covid-19 sebagai bentuk untuk menciptakan dunia yang lebih aman sesuai dengan pedoman tentang pencegahan bencana alam beserta persiapan dan mitigasinya. Saat ini fungsi protection oleh pemerintah menjadi hal pokok. Bentuk-bentuk fungsi pemerintah yang baik adalah dengan penerbitan regulasi sebagai bentuk perlindungan terhadap warga negara.

[148] Fancis fukuyama, memperkuat negara tata pemerintahan dan tata dunia abad 21, jakarta: PT gramedia pustaka utama. Hlm.10

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pelaksanaan fungsi protection tersebut dapat dilihat daris sederet produk hukum yang diterbitkan saat pandemi. Berbagai produk hukum yang dikeluarkan pemerintah merupakan bentuk peran hukum dalam mengantisipasi dampak dari pandemi sebagai bentuk terobosan hukum dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat di era pandemi ini, produk hukum tersebut meliputi berbagai aspek kehidupan pokok warga negara.

Salah satu keadaan darurat yang menyebabkan dibutuhkannya norma hukum khusus dalam penangannya adalah keadaan darurat kesehatan. Hal ini diatur melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan yang menyebutkan bahwa kedarurat kesehatan masyarakat adalah kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara.pandemi Covid-19 yang telah merebak sejak akhir tahun 2019 didunia dan masuk indonesia sekitar awal tahun menjadi salah satu wabah yang mengharuskan pemerintah mengambil kebijakan khusus diluar aturan hukum normal.

Selain perspektif hukum tata negara, keadaan darurat juga dikenal dalam postulat hukum administrasi negara. Dimana keadaan darurat atau *staat van oorlog en beleg (SOB)* dalam konsep hukum administrasi diartikan sebagai keadaan dari akibat peperangan atau pertikaian yang menyebabkan alat-alat negara tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.[149] Dalam hukum administrasi negara, keadaan darurat negara harus ditetapkan oleh kepala pemerintahan, baik penetapan awal dan akhir waktu darurat sebagai kehendak pemerintahan kepada warga masyarakat dan seluruh pihak atas situasi yang luar biasa.[150] Penetapan keadaan darurat sebagai kepala

[149] E. utrech, hukum administrasi negara indonesia, jakarta: ichtiar baru van hoeve. 1964. Hlm.87
[150] *ibid*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemerintahan guna untuk melindungi kepentingan umum dan menjelaskan cara pemerintahan bekerja dalam situasi darurat.[151]

Oleh akrena itu keadaan darurat itu ditetapkan oleh presiden melalui Kepres Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Sejalan dengan itu dia puji simatupang menyebutkan bahwa penetapan kedaruratan oleh presiden diperlukan menurut hukum administrasi negara, karena ada 3 alasan:[152]

1. Agar penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik dilaksanakan menurut situasi dan kondisi kedaruratan, sehingga beberapa wewenang, syarat dan prosedur, serta substansi atas pelaksanaan pemerintahan disesuaikan dengan situasi dan kondisi kedauraratn, untuk mencapai kemanfaat umum yang lebih besar dengan menetapkan protokol dan pedoman tindakan pemerintah khusus
2. Agar warga masyrakat dapat segera melakukan upaya pembatsan dan penyesuaian kehidupan sosial ekonomi dengan situasi kedaruratan, serta memahami hak dan kewajibannya yang harus diikuti dalam keadaan darurat.
3. Agar hukbungan hukum baik hukum publik dan hukum perdata dijalankan sesuai dengan mekanisme keadan darurat, serta memberikan kesempatan penyesuaian hukum yang sejalan dengan situasi keadaan darurat

Dian puji simatupang juga menyatakan adanya penetapan keadaan darurat oleh presiden dianggap penting secara hukum administrasi negara, guna menghindari kemungkinan salah kira (*dwaling)* mengenai terjadi tidaknya keadaan darurat pasca kondisi menyebarnya Covid-19 yang akan datang.[153] Dengan demikian seluruh tindakan pemerintah yang dilakukan

[151] *ibid*
[152] Dian puji nugraha simatupang, keadaan kahar dalam keuangan negara, dalam artikel tulisan dian puji nugraha simatupang, 2020
[153] *Ibid*. hlm 7

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pada saat darurat merupakan tindakan yang sah, akuntabel, dan memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik.[154]

Saah satu sektor yang terdampak dengan adnaya darurat akibat penyebaran Covid-19 adalah sektor keuangan negara dan perekonomian makro nasional yang sangat bergantung pada asumsi makro yang dapat diperkirakan. Adanya keadaan darurat akbiat penyebaran Covid-19 menyebabkan beberapa asumsi makro yang termuat dalam APBN harus berubah mengikuti kondisi perekonomian global. Antisipanya adalah dengan menetapkan kebijakan keuangan negara dan perekonomian negara yang disesuaikan dengan kondisi tersebut tetapi tetap dibatasi pada masa tertentu agar pemulihan keuangan negara dan perekonomian nasional dapat tetap terukur dan terjaga.

Keadaan darurat negara secara hukum dianggap sebagai keadaan memaksa negara untuk mengambil tindakan kepemerintahan yang perlu dilakukan guna mencapai tujuan yang lebih besar dan lebih prioritas dalam melindungi kepentingan umum (*bestuurzorg).*[155] Mengignat fakta yang dihadapi negara saai itu adalah keadaan memaksa atau diluar keadaan normal, tindakan pemerintah ynag ditetapkan berlandaskan pada cara-cara luar biasa untuk tujuan melindungi kepentingan umum (*algemeen belang).*[156] Oleh sebab itu negara kemudian menetapkan secara khusus masa waktu, prosedur dan syarat, serta substansi tertentu dlaam melaksanakan sutuasi darurat dengan mengesampingkan beberapa ketentuan yang berlaku umum pada situasi normal.

Senada dengan itu, herman sihombing menjelaskan bahwa upaya megenyampingkan beberapa ketentuan yang berlaku umum bukan dimaksudkan untuk diberlakukan secara terus menerus sehingga menjadi peraturan regular. Akan tetapi, sebagai peraturan yang akan diberlakukan

---

[154] *ibid*
[155] Safri nugraha et al, hukum administrasi negara, jakarta: badan penerbit FHUI, 2008, hlm.6
[156] *ibid*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pada masa yang ditentukan pada peraturan tersebut disertai dengan syarat dan prosedur, serta substansi pelaksanaanya secara khusus.[157] Menurut philipus M. hadjon dalam buku administrasi negara, pemberlakuan secara khusus peraturan dasar dalam keadaan darurat menjadi sah sepanjang memenuhi fakta yang memadai dan negara memprioritaskan kemanfaat umum akan dapat diperoleh dengan penerapan peraturan yang bersifat darurat tersebut.[158]

Dengan demikian keadaan darurat tetap harus dipahami dalam pandangan yang sesuai dengan fakta yang terjadi pada saat keadaan darurat dan tidak menggunakan paramater keadaan normla. Hal inilah yang menyebabkan hukum administrasi negara sangat bersifat dinamis dalam memahami situasi dan kondisi yang ada apabila alas fakta yang memadai untuk menetapkan keputusan dan peraturan tersebut telah memenuhi, memadai, dan meyakinkan (*reasonable assurance).*

Oleh sebab itu, yang utama dalam menguji keabsahan peraturan dan keputusan administrasi pemerintahan dalam keadaan darurat adalah adanya asas *prosesual* atau *ekuilibirium* antara kepentingan negara dan kepentingan umu yang harus dilindungi. Asas prosesual memberikan gambaran atas faktar objektif kepentingan umum yang harus dilindungi oleh pemerintah sehingga menjadi batasan atau motivasi dalam pengambilan keputusan, kebijakan, dan peraturan. Ekilibrium kepentingan negara dan kepentingan umum akan menjaga kepercayaan diri pemerintah dalam melindungi kepentingan umum yang harus menjadi prioritas, sehingga pemerintah menjadi tidak ragu, cepat dan tepat dalam mengambil tindakan kepemerintahan yang diperlukan.

Tentu dari pendekatan konsep hukum administrasi negara dan hukum atata negara darurat yang diuraiakan diatas, maka desain negara dalam kondisi darurat juga berimplikasi langsung pada kebijakan administrasi

[157] Herman sihombing, hukum tata negara darurat, jakarta: djambatan, 1996. Hlm.97
[158] Philipus m. hadjon, pengatar hukum administrasi indonesia, yogyakarta: gadjak mada university press, 1993. Hlm 298

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemerintahan, salah satunya fungsi pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Model penataan regulasi negara dalam keadaan darurat, tidak saja diartikan dalam kerangka umum *an sich*, namun juga beririsan langsung dengan dimensi hukum lain seperti hukum keuangan negara yang notabenenya juga didesain secara darurat. Karena secara rumpun keilmuan, hukum keuangan negara berasal dari rumpun besar hukum administrasi negara. Secara umum sebetulnya, kerangka konsep hukum keuangan negara darurat tidak jauh berbeda dari tafsiran hukum administrasi negara. Hanya secara teknis perlu penormaan spesifik bagaimana pemerintahan bisa bekerja sebagai pemegang kekuasaan dibidang keuangan negara dalam keadaan darurat beralandaskan pada prinsip pengeolaan keuangan negara yang baik (*good financial governance)*.[159]

Itu sebabnya, pengaturan keuangan negara dalam paket undang-undang keuangan negara, tidak hanya mengenal dalam kondisi normal saja namun juga sudah didesain dengan pola dan mekanisme pengelolaan keuangan negara dalam kondisi tidak normal atau darurat. Hal tersebut secara eksplisit diatur melalui pasal 27 ayat (4) UU Keuangan Negara bahwa dalam keadaan darurat pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam laporan realisasi anggaran.

Didalam UU keuangan negara ada aturan pokok yang sebelumnya diatur secara implisit didalam UUD 1945, Asas-asas umum pengelolaan keuangan negara. Asas-asas tersebut meliputi asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, maupun asas-asas baru sebagai cerminan dari *best practice (*penerapan kaidah-kaidah yang baik). Terdapat empat prinsip dasar pengelolaan keuangan negara yaitu sebagai berikut:[160]

---

[159] https://theconversation.com. Diakses pada 30 mei 2021
[160] Muhammad djafar saidi, *hukum keuangan negara*, jakrta: rajwali pers, 2011. Hlm.45

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Akuntabilitas berdasarkan hasil atau kinerja
2. Keterbukaan dalam setiap transaksi pemerintah
3. Pemberdayaan manajer profesional
4. Adanya lembaga pemeriksa eksternal yang kuat, profesional dan mandiri serta dihindarinya duplikasi dalam pelaksanaan pemeriksaan

Sehubungan dengan itu, pasal 3 ayat (1) UU Keuangan Negara juga memberikan pemaknaan soal prinsip-prinsip yang harus terkandung dalam pengolalaan keuangan negara. Dimana terdapat sembilan prinsip pengelolaan keuangan negara dalam aturan dimaksud, antara lain yaitu dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.[161] Tentu sebuah prinsip perlu didukung oleh yang namanya asas. Dalam hal ini, adapun asas-asas pengelolaan keuangan negara yang juga sudah dinormakan dalam UU Keuangan Negara yaitu:[162]

1. Asas Kesatuan
2. Asas Universalitas
3. Asas Tahunan
4. Asas Spesialitas
5. Asas Akuntabilitas
6. Asas Profesionalitas
7. Asas Proporsionalitas
8. Asas Keterbukaan Dan Pengolaan Keuangan Negara
9. Asas Pemeriksaan Keuangan Oleh Badan Pemeriksa Keuangan Yang Bebas Dan Mandiri

Secara konsep hukum, prinsip, dan asas pengelolaan keuangan negara yang diuraiakan diatas, tidak hanya berlaku untuk engara dalam keadaan normal saja namun juga berlaku dan lebih diperketat dalam keadaan tidak

[161] Beni kurnia illahi, *konstitusiionalitas sistem pertanggungjawaban keuangan negara ditinjau dari aspek kelembagaan pengawasan keuangan negara*, padang: tesis magister ilmu hukum universitas andalas, 2017, hlm. 32

[162] Yenny sucipto, dani setiawan, abdul waidi, dan ah maftuchan, anggaranan pendapatan belanja negara konstitusional, prinsip, dan pilihan kebijakan, yogyakarta: galang pustaka, 2014, hlm.99

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

normal atau darurat. Oleh akrena itu dalam menghadapi situasi darurat bencana non alam atau darurat kesehatan masyarakat pandemi Covid-19, yang paling utama dalam pelaksanaan anggaran Covid-19 adalah fleksibiltas dan akuntabilitas. Karena biaya dalam keadaan darurat merupakan konsekuensi logis dalam upaya mewujudkan tindakan kepemrintahan yang cepat dan luar biasa diperlukan dalam menangani keadaan yang dianggap darurat tersebut. Disamping itu, biaya tersebut juga akan pada muaranya untuk diperiksa oleh lembaga pengawas atau pemeriksa keuangan untuk kemudian disampaikan laporannya kepada parlemen untuk memperoleh persetujuan. Dengan demikian, proses dan sistem pembiayaan tersebut tetap akuntabel dan memenuhi asas umum pemerintahan yang baik dalam suatu keadaan yang darurat.

Terbitnya Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Isi dari kepres ini adalah penetapan Covid-19 yang merupakan jenis penyakit yang menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat dan penetapan kedaruratan melalui upaya wajib yang diambil pemerintah terkait bentuk penanggulangan kesehatan masyarakat berkaitan dengan adanya corona virus desease 2019 atau Covid-19 di indonesia dengan ketentuan yang sesuai dalam peraturan perundang-undangan.

Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 12 Tahun 2020, isi dari kepres ini adalah penetapan atas bencana non alam yaitu penyebaran Covid-19 sebagai bencana nasional dan penanggulanganya dilakukan oleh gugus tugas penanganan Covid-19 serta kepala daerah baik gubernur, bupati, dan walikota sebagai ketua gugus tugas percepatan penanganan corona virus disease 2019 didaerah, dalam menetapkan kebijakan didaerah masing-masing harus memperhatikan kebijakan pemerintah pusat.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020, isi dari Perpu ini adalah penambahan dan perubahan alokasi belanja dan pembiayaan APBN tahun 2020 untuk keperluan penanganan Covid-19 yang diperuntukan untuk berbagai bidang yang selanjutnya akan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diperuntukan kepada sejumlah bidang vital terkait penanganan Covid-19 yaitu bidang kesehatan sampai bidang yang terdampak pada ekonomi masyarakat.

Perpres Nomor 54 Tahun 2020, isi dari perpres ini mengutamakan penggunaan APBN untuk penanganan Covid-19 dalam menghadapi ancaman perekonomian yang ditimbulkan dalam skala nasional serta dampak yang ditimbulkan terhadap stabilitas sistem keuangan, dengan mengutamakan untuk belanja dibidang-bidang yang berpengaruh terhadap penanganan Covid-19.

Perpres Nomor 72 Tahun 2020, isi dari perpres ini adalah mengenai perubahan APBN yang meliputi (i) penjelasan mengenai perpajakan sebagai perluasan dan perpanjangan terkait dengan kebijakan insentif dalam dunia usaha dalam penanganan Covid-19 kurun waktu hingga desember 2020 dan (ii) adanya penambahan terkait belanja negara dalam rangka penanganan Covid-19 berupa tambahan dana insentif daerah, subsidi bunga yang diberikan kepada UMKM, adanya bantuan sosial dan perpanjanganya serta belanja imbal jasa penjaminan (IJP) yang dipergunakan untuk memulihkan perekonomian nasional yang terdampak karena adanya Covid-19.

WHO melalui artikel resminya yang berjudul "*how to budger for Covid-19 response? A rapid scan of budgetary mechanisms in highly affected countries"* mengemukakan bahwa *every countery must develop specific processes for allocating budget funds to the response.* Selanjutnya rekomendasi yang diusulkan antara lain adalah:

1. *Using existing budgetary flexibility and exceptional spending procedures to fund first measures*
2. *Accelerating revision of finance laws to secure abudget for the response through expenditure earmarkin*
3. *Releasing public funds to frontline service providers timely and facilitating expenditure tracking*

Berdasarkan rekomendasi yang diusulkan tersebut, diakhir kesimpulan artikel tersebut menyebutkan *ensuring an appropriate balance*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

between flexibility and accountability is relevant now more than ever under these exceptiona circumstances. Government and legislature need to ensure sufficient budgatery funds, by reprograming existing spending and earmarking additional funds.

Apabila merujuk pada instrumen hukum yang ada maka semuanya telah memadai. Apabila menghendaki fleksibilitas untuk merespon dampak Covid-19 maka pasal 227 ayat (3), dan ayat (4) UU No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara telah menentukan:

(3) penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPR dengan pemerintah pusat dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan apabila terjadi :

a. perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN

b. perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal

c. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja

d. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan

(4) Dalam keadaan darurat pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rencana perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam laporan realisasi anggaran

B. Perubahan APBN 2020 melalui Perpu

Dalam kondisi normal, perubahan APBN pada tahun berjalan dimulai dengan penyusunan draft rancangan perubahan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan RAPBN-Perubahan yang dilakukan oleh pemerintah dan diserahkan kepada DPR untuk dibahas dan disahkan menjadi APBN.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pembahsan dan penetapan perubahan APBN dilakukan dengan badang anggaran dalam waktu paling lambat 1 minggu dalam masa sidang setelah perubahan APBN diajukan oleh pemerintah kepada DPR-RI. Perubahan APBN atau APBN-P dilakukan paling lambat akhir maret untuk kemudian disampaikan pada laporan semester pertama pelaksanaan APBN.

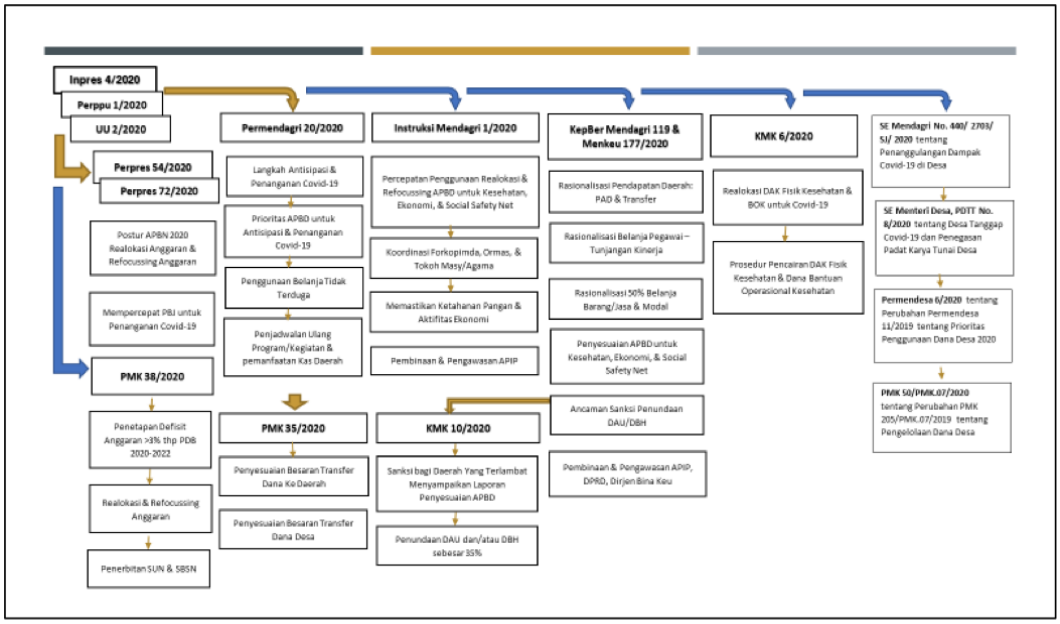
Pada saat pandemi ini, proses penetapan perubahan APBN 2020 hampir tanpa campur tangan DPR yang notabenenya mempunyai fungsi budgeting. DPR memang dilibatkan saat pengesahan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) no.1 tahun 2020 menjadi UU No.2 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid-19 namun hanya sebatas pengesahan, hampir tanpa pembahasan yang berarti. Disinilah terlihat kelemahan "power" DPR dihadapan pemerintah.

Kebijakan anggaran pemerintah indonesia sendiri di masa pandemi mengalami perubahan yang sangat dinamis. Bila 2018 pemerintah sangat bangga dengan APBN tanpa perubahan yang mengindikasikan perencanaan anggarannya sangat baik dan realistis. Tetapi ditahun 2020 APBN yang ditetapkan melalui UU No. 20 Tahun 2019 dalam rentang tiga bulan pemerintah mengubah APBN 2020 sebanyak dua kali dengan dasar Perpu Nomor 1 Tahun 2020, Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020, dan Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2020 Tentang Perubahan Postur Dan Rincian APBN 2020. Perpu tersebut menjadi dasar dikeluarkan perpres tentang perubahan APBN.

Pemerintah juga menerbitkan berbagai regulasi setingkat menteri berupa peraturan menteri dalam negeri (Permendagri), peraturan/keputusan menteri keuangan (Permenkeu/Kepmenkeu), keputusan bersama kedua menteri, dan peraturan menteri desa. Kebijakan-kebijakan anggaran yang ditujukan kepada daerah dan desa mengatur tentang realokasi dan refokusing anggaran untuk penanganan Covid-19, terutama fokus pada bidang kesehatan, jaring pengaman sosial, dan respon terhadap dampak ekonomi.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Gambar 1. Peta Kebijakan Anggaran Penanganan Covid-19

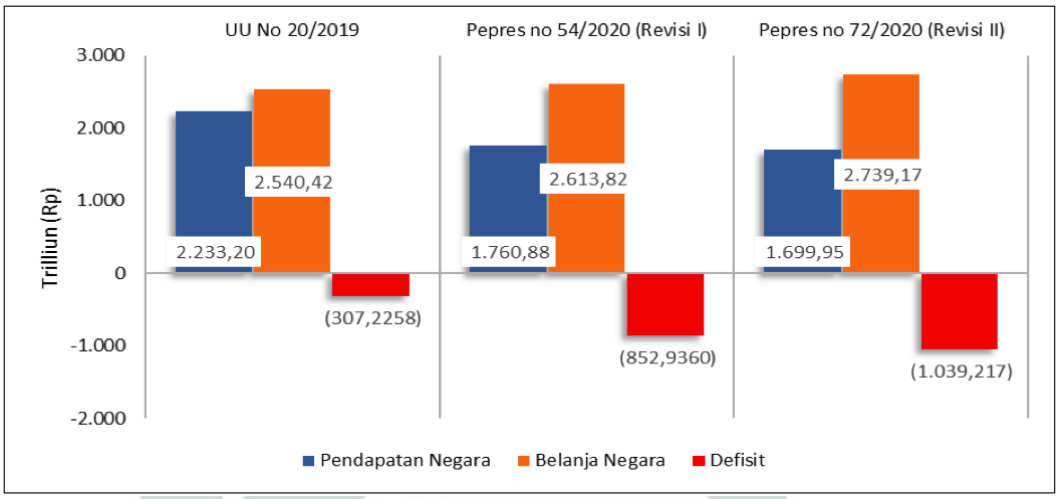


Sumber: kemenkeu, kemendagri, kemendesa, PDTT 2020

Kebijakan nasional terkait perubahan APBN 2020 nampak pada postur pendapatan, belanja, dan pembiayan negara. Pendapatan negara yang awalnya diestimasi Rp.2.233,20 triliun terkontraksi cukup dalam menjadi Rp.1.760,88 triliun (perubahan pertama) dan Rp.1.699,95 triliun (perubahan kedua). Sedangkan belanja negara justru naik dari Rp.2.504,42 triliun menjadi Rp.2.613,82 triliun (perubahan pertama) dan Rp.2.739,17 triliun (perubahan kedua). Konsekuensinya adalah terjadi pelebaran defisit anggaran yang sangat signifikan dari minus Rp.307,22 triliun menjadi minus Rp.1.039,21 triliun. Pelebaran defisit anggaran yang semula maksimal 3 persen dalam UU keuangan negara, kemudan diperlonggar melalui terbitnya Perpu no 1 tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Gambar 2. Postur APBN Tahun 2020 dan Perubahannya



Sumber: kemenkeu 2019-2929

Dengan kondisi APBN 2020 sebagaimana dijelaskan diatas, pemerintah dituntut untuk cepat mengantisipasi memburuknya situasi kesehatan, potensi gejolak sosial, dan masalah ekonomi secara nasional. Kebijakan yang diambil saat itu adalah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 4 Tahun 2020 Tentang Refocusing Kegiatan, Realokasi Anggara, Serta Pengadaan Barang/Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19 yang mengatarkan lahirnya Perpu nomor 1 tahun 2020.

Besaran anggaran penanganan Covid-19 yang naik sangat signifikan tentu rentan terhadap berbagai penyimpangan. Indonesia mempunyai pengalaman buruk mengelola anggaran yang bersifat darurat, selain tidak tepat sasaran anggaran juga berpotensi untuk diselewengkan. Contoh kasus adalah permintaan *fee project* rehabilitasi sekolah pasca bencana lombok yang dilakukan oleh anggota DPRD kota mataram, praktik serupa juga terjadi pasca bencana dipalu dan donggala, lalu kasus terbaru menteri sosial korupsi dana bansos Covid-19.

Perubahan atau penyesuain terhadap APBN dimungkinkan untuk dilakukan berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Perubahan APBN dilakukan bila terjadi: (i) perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN, (ii)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal, (iii) keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antara unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja, dan (iv) keadaan yang menyebabkan salda anggaran lebih (SAL) tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran pada tahun berjalan. Kemungkinan perubahan APBN dan hal-hal yang menjadi syarat dilakukannya perubahan APBN tersebut diatur dalam pasal 27 ayat (3).

Selain itu, pasal 161 UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD diatur juga mengenai perubahan APBN tahun anggaran berjalan. Dalam hal terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan atau perubahan postur APBN yang sangat signifikan, pemerintah mengajukan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan. Sementara itu, perubahan postur APBN yang sangat signifikan merupakan prognosis:

1. Penurunan penerimaan perpajakan minimal 10% dari pagu yang ditetapkan
2. Kenaikan atau penurunan belanja kementerian/lembaga minimal 10% dari pagu yang ditetapkan
3. Kebutuhan belanja yang bersifat mendesak dan belum tersedia pagu anggaranya
4. Kenaikan defisit minimal 10% dari rasio defisit APBN terhadap produk domestik bruto (PDB)yang telah ditetapkan

Pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN dilakukan oleh pemerintah bersama dengan badan anggaran dan komisi terkait dalam waktu paling lama 1 (satu) bulan dalam masa sidang, setelah rancangan undang-undang tentang perubahan APBN diajukan oleh pemerintah kepada DPR.

Proses pembahasan RUU perubahan APBN sama dengan APBN induk, namun tidak melalui tahap pemandangan umum fraksi dan jawaban pemerintah atas pandangan umum fraksi-fraksi. Proses ini melalui tahapan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penyampaian nota keuangan dan rancangan APBN perubahana (APBN-P), rapat kerja panitia anggaran dengan menteri keuangan dan gubernur BI, rapat kerja komisi dengan mitra kerjanya, rapat kerja komisi VII dengan komisi XI, rapat panitia kerja, dan diakhiri dengan rapat paripurna DPR RI.

Berdasarkan pasal 27 ayat (5) UU No.17 Tentang Keuangan Negara, pemerintah pusat mengajukan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN tahun anggaran berjalan untuk mendapatkan persetujuan DPR sebelum tahun anggaran berhalan berakhir.

Dalam kondisi normal, untuk memonitor faktor-faktor ekonomi yang sangat mempengaruhi APBN, amak sejak APBN mulai dilaksanakan dilakukan monitoring pelaksanaan APBN dan exercise perkiraan realisasinya. Terkait kegiatan tersebut, dilakulakukan koordinasi mengenai *outlook* asumsi dasar ekonomi makro tahun anggaran berjalan. DJA menjadi penanggung ajwab koordinasi ini yang akan menghasilkan keluaran berupa draft postur APBN-P.

Tabel 3. Penyusunan nota keuangan, RAPBN-P, serta RUU APBN-P

No.	Uraian	Penanggung jawab	Bahan yang disiapkan	output	keterangan
1	Monitoring dan evaluasi asumsi dasar ekonomi makro dan realisasi APBN	DJA		Laporan monitoring dan evaluasi (monev)	Sejak awal tahun, atau bahkan akhir tahun sebelumnya bila ada percepatan
2	Rpaat koordinasi outlook asumsi dasar eknomi makro dan realisasi APBN	DJA	Draft postur	Draft postur	Minggu ke-1 sampai dengan minggu ke-4 maret
3	Rapat terkait perubahan kebijakan dan besaran yang akan diambil dalam APBN-P	DJA	Draft usulan	kesepakatan	Minggu ke-4 sampai dengan minggu ke-5 maret
4	Penyusunan exercise dan penetapan postur RAPBN-P	DJA	Draft postur	Draft postur	Awal maret sampai dengan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

					minggu ke-4 april
5	Rapat koordinasi antar unit eselon II DJA	DJA	Paparan postur dan usulan perubahan	Draft postur	Minggu ke-1 mei
6	Rapim DJA koordinasi antar unit eselon I terkait draft RUU RAPBNP	DJA, BKF, DJPK, DJPU	Paparan postur dan usulan perubahan	Draft postur	Menggu ke-1 sampai dengan ke-2 mei
7	Penyusunan nota keuangan dan RAPBNP beserta RUU nya	DJA	Bahan NK dan RUU APBN-P	Draft NK dan RUU APBN-P	Minggu ke-3 april sampai dengan ke-3 mei
8	Rapim kementerian keuangan, penyampaian draft nota keuangan dan RUU APBN-P ke seluruh eselon I kementerian keuangan	DJA ke Eselon I Kemenkeu			Minggu ke-2 mei
9	Penyampaian draft final nota keuangan dan RUU APBN-P dari unit eselon I kementerian keuangan ke DJA	Unit eselon I kementerian keuangan ke DJA		Perbaikan nota keuangan dan RUU APBN-P mengakomodasi masukan dari unit eselon I lain	Minggu ke-2 mei
10	Penyampaian draft final nota keuangan dan RUU APBN-P ke menteri keuangan	DJA		Hasil koreksi dari menteri keuangan	Minggu ke-2 mei
11	Hasil koreksi menteri keuangan atas draft final Nota keuangan dan RUU APBN-P	Dari menteri keuangan ke DJA	Bahan paparan menteri keuangan dan draft kesimpulan	Draft final perbaikan setelah mengakomodasi koreksi menteri	Minggu ke-3 mei
12	Sidang kabinet pengambilan keputusan postur dan kebijakan RPABN-P	Pushaka (pusat harmonisasi kebijakan)		Keputusan sidang kabinet	Minggu ke-3 mei
13	Penulisan NK dan RAPBN-P serta RUU APBN-P	DJA		NK dan RAPBN-P serta RUU APBN-P	Minggu ke-3 mei
14	Penyampaian RUU APBN-P ke setneg sebagai lampiran untuk	Setnjend kementerian keuangan		Dokumen RUU APBN-P	Minggu ke-3 mei

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

	memperoleh Ampres dilanjutkan ke DPR				
15	Penyampaian NK dan RAPBN-P ke DPR	Setjend kementerian keuangan		Dokumen RUU APBN-P	Minggu ke-3 mei

Sumber: kemenkeu.go.id

Seperti halnya dalam penyusunan APBN dan laporan semester I dan prognosis semester II, DPD yang memiliki peran pengawasan atas pelaksanaan APBN menyampaikan masukan kepada DPR hasil pengawasannya sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti dalam proses penyusunan RAPBN-P dan RUU APBN-P.

Tahap akhir pembahasan RAPBN-P dan RUU APBN-P antara pemerintah dengan DPR adalah rapat paripurna yang dijadwalkan pada pekan ketiga bulan juni. Agenda rapat paripurna ini meliputi:

1. Penyampaian laporan hasil pembahasan RUU APBN-P dibadang anggaran
2. Pernyataan persetujuan/penolakan dari setiap fraksi secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna
3. Penyampaian pendapat akhir pemerintah atas RUU perubahan APBN

Tabel 4. Jadwal Pembahasan RAPBN-P serta RUU APBN-P

No.	Uraian	Penanggung jawab	Output	keterangan
1	Penyampaian NK dan RAPBN-P ke DPR	Setjend kementerian keuangan	Dokumen RUU APBN-P	Minggu ke-4 mei
2	Rapat paripurna DPR RI	DJA	Pengumuman dalam rapat paripurna tentang RUU Perubahan APBN beserta nota perubahannya dan akan dibahas oleh badan anggaran dan komisi terkait	Minggu ke-4 mei

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3	Rapat kerja badang anggaran dengan menteri keuangan dan gubernur bank indonesia	DJA	Penyampaian pokok-pokok RUU Perubahan APBN	Minggu ke-4 mei
4	DPD menyampaikan pengawasan atas pelaksanaan APBN kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak	Set banggar	Laporan DPD	Minggu ke-4 mei
5	Raker komisi VII dan Komisi XI dengan mitra kerjanya	Set banggar	Asumsi dasar dalam RUU perubahan APBN	Minggu ke-4 sampai dengan ke-5 mei
6	Raker komisi I dan komisi IX	Set banggar	Perubahan RKA K/L perubahan APBN	Minggu ke-4 sampai dengan ke-5 mei
7	Kimisi menyampaikan hasil rapat kerja komisi dengan mitra kerjanya tentang pembahasan perubahan RKA-KL dan asumsi dasar perubahan APBN	Set banggar	Hasil rapat kerja komisi dengan mitra kerjanya tentang pembahasan perubahan RKA-KL dan asumsi dasar perubahan APBN	Minggu ke-5 mei
8	Rapat panja asumsi dasar, pendapatan, defisit dan pembiayaan dalam RUU perubahan APBN	BKF, DJA, DJPU	Hasil panja	Minggu ke-1 sampai dengan ke-2 juni
9	Rapat panja belanja pemerintah pusat dan panja transfer ke daerah	BKF, DJA, DJPK	Hasil panja	Minggu ke-2 juni
10	Raker komisi dengan mitra kerjanya penyempurnaan perubahan RKA K/L sesuai hasil pembahasan di badan anggaran	Set banggar , setjen kemenkeu	Perubahan RKA K/L sesuai hasil pembahasan dibanggar	Minggu ke-2 juni
11	Rapat panja perumus draft RUU Perubahan APBN	DJA	Draft RUU perubahan APBN hasil pembahasan	Minggu ke-2 juni
12	Penyampaian hasil penyempurnaan RKA K/L oleh komisi dengan mitra kerjanya kepada badan anggaran dan menkeu untuk ditetapkan	DJA	Hasil penyempurnaan RKA K/L oleh komisi dengan mitra kerjanya kepada badan anggaran dan menkeu untuk ditetapkan	Minggu ke-2 juni

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

13	Rapat internal badan anggaran sinkronisasi hasil panja-panja dan timus draft RUU perubahan APBN	Set banggar	Hasil sinkronisasi	Minggu ke-2 juni
14	Rapat kerja badan anggaran dengan pemerintah (menteri keuangan dan bappenas), BPS, dan gubernur bank indonesia	Kemenkeu, BI	Hasil raker	Minggu ke-2 juni
15	Rapat paripurna a. Penyampaian laporan hasil pembahasan RUU perubahan APBN dibadan anggaran b. Pernyataan persetujuan/penolakan dari setiap fraksi secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna c. Penyampaian pendapat akhir pemerintah atas RUU Perubahan APBN	DJA	RAPBN dan RUU Perubahan	Minggu ke-3 juni

Hukum yang berlaku dalam keadaan tidak normal yaitu ditegakkan oleh negara dalam keadaan yang luar biasa. Disebut luar biasa apabila aturan-aturan tersebut berlaku dalamm keadaan nromal niscaya cara-cara yang ditempuh itu dapat dikatakan melanggarar hukum ata sewenang-wenang.[163] Akan tetapi karena keadaanya yang bersifat luar biasa maka hukum yang dipakai haruslah luar biasa juga. Tentu saja harus diakui bahwa perspektif demikian juga mengandung kelemahan, *maxim neccessity knows now law* yang menjadi kata kunci pembenaran terhadap tindakan darurat dalam

[163] Shylashir shankar, the state of emergency in india: bockenforde's model in a sub national context, german law journal, volume 19 nomor 2, 2008, hal.345

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keadaan darurat banyak dikritik oleh para hukum karena cenderung bersifat *extra legal* dengan mengabaikan prinsip-prinsip *rule of law*.[164]

Oleh karena itu dalam perspektif hukum keadaan darurat hanya dapat dibenarkan dengan mengubah paradigma hukum tata negara darurat dengan mendasarkan pada prinsip *neccesity of proportional sef-defence.*[165] Tindakan yang diambil dalam keadaan darurat harus tetap diatur batasannya dalam konstitusi dan undang-undang. Dengan demikian tindakan yang dilakukan dalam hukum tata negara darurat tetap merupaka tindakan yang berdasarkan atas hukum bukan atas dasar kekuasaan belaka dan sesuai dengan asas *good governance*. Dengan demikian dalam rangka penegakan hukum dimasa darurat, ukuran-ukuran yang berlaku dimasa damai tidak dapat dipakai. Ukurannya haruslah ukuran-ukuran yang disesuaikan dimasa darurat yang memiliki ukurannya tersendiri.

Oleh karena itu dalam bidang hukum tata negara dan hukum administrasi negara, dipahami bahwa konstitusi tidak hanya akan mengatur berjalannya negara dalam keadaan normal, namun juga mengatur bagaimana negara berjalan dalam keadaan tidak normal atau darurat. Dalam hal terjadinya keadaan darurat, hukum positif yang berlaku sejatinya tidak mampu untuk berdiri sendiri sebagai landasan untuk diambilnya kebijakan oleh pemerintah. Melanikan juga perlu instrumen hukum khusus yang sesuai, yang dibentuk untuk mererspon keadaan darurat tersebut. Keadaan darurat sejatinya memiliki pengertian yang sangat luas tergantung pada jenis kedarurat yang terjadi, penyebab terjadinya kedaruratan, hingga dampak dari kedaruratan yang terjadi.[166]

Dalam keadaan darurat, terdapat langkah-langkah hukum yang dapat diambil oleh seorang kepala pemerintahan atau lembaga yang ditunjuk

---

[164] Vicki c. jackson, suing the federal government: soverignty, ummunity, and judicial independence, 35 geo wash. Volume 23 nomor 09. 2003

[165] Agus adhari, ambiguitas pengaturan keadaan bahaya dalam sistem ketatanegaraan indonesia, dialogia juridica: jurnal hukum bisnis dan investasi, vol.11 nomor 1. 2009

[166] *Ibid.* hlm.2

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

oleh undang-undang untuk mengambil sebuah kebijakan hukum (*beleid)* diluar jalur hukum normal. Menurut jimly asshidiqie, dalam keadaan-keadaan yang tidak biasa atau tidak normal tersebut, berlaku norma-norma yang juga bersifat khusus yang memerlukan pengaturan tersendiri baik mengenai syarat-syaratnya, tata cara pemberlakuannya dan tata cara mengakhirinya, serta hal-hal yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh pemerintah dalam keadaandarurat tersebut agar tidak memberi kesempatan timbulnya peenyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan undang-undang dasar. Sebagai sebuah negara hukum yang menganut sistem pemerintahan presidensial, UUD 1945 memberika beberapa kewenangan ekstra kepada presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan untuk menanganai keadaan luar biasa yang berpotensi menganggu stabilitas nasional. Kewenangan tersebut secara konstitusional diletakkan pengaturannya dalam pasal 22 ayat (1) UUD 1945, bahwa "dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang". Sesuai putusan mahkamah konsitutsi nomor 138/PUU-VII/2009, terdapat 3 syarat terkait ihwal kegentingan yang memaksa dalam mengeluarkan Perpu yaitu.[167]

1. Adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang
2. Undang-undang yang dibutuhkan belum ada, sehingga terjadi kekosongan hukum atau tidak meadainya undang-undang yang saat ini ada
3. Kondisi kekosongan hukum yang ada tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedural biasa yang memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Merumuskan kebijakan keuangan dan perekonomian negara dalam kondisi darurat merupakan suatu hal yang penting dalam tatanan

[167] Putusan mahkamah konstitusi nomor 138/PUU-VII/2009

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemerintahan. Oleh sebab itu untuk mengantisipasi terjadinya konidisi darurat yang berimplikasi terhadap keuangan negara maka konstitusi mengatur lebih lanjut ketentuan melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Didalam UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara sesungguhnya terdapat 2 postulat hukum yang mengatur perihal kebijakan keuangan negara dalam keadaan darurat yaitu, (i) Pasal 27 ayat (3) UU Nomor 17 Tahun 2003 menjelaskan bahwa penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPR dengan pemerintah pusat dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan dan (ii) pasal 27 ayat (4) uu nomor 17 tahun 2003 menjelaskan bahwa dalam keadaan darurat pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN atau disampikan dalam laporan realisasi anggaran.

Dalam perspektif hukum keuangan kedua pasal tersebut bersifat pilihan, dimana rumusan pasal 27 ayat (3) sebetulnya mengamanatkan dalam hal ini pemerintah bersama DPR langsung membahas penyesuaian postur APBN dengan perkembangan atau perubahan keadaan darurat tertentu. Sedangkan dirumusan pasal 27 ayat (4) mengamanatkan bahwa dalam hal ini pemerintah dapat mengeluarkan anggaran bagi penanganan kondisi darurat yang belum tersedia terlebih dahulu didalam UU APBN tahun berjalan, lalu setelah itu dapat diusulkan dalam UU APBN perubahan atau laporan realisasi anggaran tahun berjalan.

Sebab dalam perspektif hukum keuangan negara, keadaan darurat akibat penyebaran Covid-19 menyebabkan penyesuaian atas formalitas perumusan UU APBN yang menyebabkan perubahan UU APBN dilakukan dengan UU APBN tambahan/perubahan (UU APBN T/P) sebagaimana diatur pasal 27 ayat (3) UU keuangan negara. Akan tetapi dalam keadaan darurat, perubahan UU APBN yang menyebabkan perubahan pengeluaran negara dapat dilakukan tanpa menggunakan pembahasan terlebih dahulu dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penetapan UU APBN T/P, tetapi dengan pengeluaran uang terlebih dahulu yang dapat kemudian diusulkan dalam UU APBN T/P nanti atau sekalian disampaikan pada laporan realisasi anggaran pada saat penyusunan laporan keuangan pemerintah pusat (LKPP) sebagaimana diatur dalam pasal 27 ayat (4) UU keuangan negara. Dalam batas penalaran wajar, kebijakan untuk melakukan perubahan APBN agak berbeda dengan kondisi normal terutama dari segi waktu.

Dari paparan diatas, hal yang menjadi dasar pembentukan Perpu oleh presiden didasarkan pada keadaan atau peristiwa yang sangat luar biasa (tidak normal) dari suatu negara yang berwujud berupa keadaan darurat negara (*state of emergency)* dan kandungan dari keadaan darurat negara yang menimbulkan kegentingan memaksa. Presiden sebagai kepala pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk menyatakan keadaan darurat dan menerbitkan Perpu harus memenuhi 3 unsur supaya bisa dikatakan hal tersebut memang keadaan darurat yaitu: (i) unsur adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat),* (ii) unsur adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable neccesity),* dan (iii) unsur adanya keterbatasan waktu (*limited time)* yang tersedia. Disamping itu, agar presiden sebagai kepala pemerintahan tidak menyalahgunakan wewenanganya membentu Perpu dan agar Perpu menjamin adanya kepastian hukum, maka Perpu yang telah dibentuk tersebut harus segera diajukan ke DPR atau legislatif dan segera dibahas oleh DPR pada masa sidang berikutnya untuk memperoleh persetujuan atau ponlakan (*legislative review).*

Menurut penulis, secara yuridis langkah pemerintah mengeluarkan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 Ditambah Dengan Perpres Nomor 72 Tahun 2020 untuk merubah postur atau alokasi APBN sudah sangat tepat, karena pemerintah sudah menyatakan keadaan darurat melalui Kepres Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetatapn Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) maka perubahan APBN-P secara normal dalam keadaan normal bisa dikesampingkan mengingat pengajuan APBN-P

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

secara normal memakan waktu yang cukup lama. Namun tetap secara substansi soal pengawasan dan pertanggung jawaban keuangan harus tetap dijalankan.

Secara karakter, UU APBN merupakan undang-undang penetapan yang tentu berbeda dengan undang-undang pengaturan pada umumnya. Sebagai undang-undang yang memuat tindakan pemerintah dalam penerimaan, pengeluaran, dan pembiayaan, UU APBN menetapkan cara pemerintah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, dengan persetujuan DPR. Dengan demikian karena sifat hukumnya seperti itu maka UU APBN merupakan domain pemerintah dalam perumusan dan perencanaanya yang kemudian membutuhkan hak *budget* DPR untuk menyetujui atau tidak.[168] Dalam hal kondisi kedaruratan, persetujuan tidak ditempatkan diawal, melainkan sekalian diakhir pelaksanaan dengan maksud terjadinya perubahan konsep hak budget DPR yang sebelumnya mengjui pengeluaran negara untuk kebutuhan ditahun berjalan, menjadi menguji pengeluaran negara untuk kemanfaatan ditahun berjalan.[169]

Keduanya sama-sama tetap menggunakan dan menjalankan hak budget DPR dimana hak *budget* keadaan normal alokasi yang tidak dsetujui DPR karena belum menjadi kebutuhan DPR akan dicoret atau ditarik, sedangkan dalam keadaan darurat alokasi yang tidak disetuji karena tidak sesuai kemanfaatannya harus dipertanggungjawabkan pemerintah dalam berbagai bentuk misalnya meminta Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan dan melaporkannya kepada DPR, meminta pemerintah melakukan koreksi dan pengembalian sesuai dengan rekomendasi pemeriksaan BPK, atau DPR dapat menggunakan hak yang dimilikinya dalam mengawasi penggunaan APBN saat keadaan darurat.

---

[168] Mei susanto, hak budget dpr dalam pengelolaan keuangan negara, jurnal rechsvinding, volume 5 nomor 2, 2016

[169] Dian puji nugraha simatupang, ekuilibrium kebijakan keuangan negara menghadapi keadaan negara darurat akibat penyebaran Covid-19 dalam peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2020, 2020, hlm. 8

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V
PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan pemaparan, pembahsan, dan pengkajian tentang keadaan darurat Covid-19 dan perubahan kebijakan keuangan negara tahun 2020, maka penulis mempunyai kesimpulan antara lain:

1. Dalam menentukan status pandemi covid-19 di Indonesia, pemerintah mengambil kebijakan yang disebut *legislative model* dan ditetapkan sebagai Kedaruratan kesehatan masyarakat yang dimana sumber konstitusinya adalah pasal 22 UUD 1945 yaitu "*hal ihwal kegentingan yang memaksa"*. Aktivasi kedaruratan berdasar Undang-Undang ini ditandai dengan Penerbitan Kepres Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakatan Corona Virus Disease (Covid-19) yang merupakan aktivasi terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan yang kemudian disusul penerbitan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran Corona Virus Disease (Covid-19) sebagai bencana nasional yang merupakan aktivasi undang-undang nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana. Pilihan penetapan status keadaan darurat kesehatan masyarakat dalam menghadapi pandemi covid-19 tidak menyebabkan kekuasaan penguasa darurat menjadi sangat besar dan cepat dalam mengeksusi kebijakan. pemilihan kebijakan yang spesifik menggunakan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 membuat pemerintah menjadi lebih fokus dan kekuasaan tetap terbatas dan semua ketentuan di konstitusi masih dapat tetap berjalan untuk melindungi hak-hak warga negara.
2. Kebijakan recofusing APBN yang dilakukan oleh melalui Perpu Nomor 1 Tahun 2020 oleh pemerintah Indonesia terkait dengan penanganan dan pencegahan penyebaran Covid-19 merupakan perwujudan dari *maqashid syari'ah*, yaitu perwujudan akan perlindungan terhadap

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

manusia, khususnya perlindungan terhadap nyawa manusia *(hifdz al-nafs)* dan perlindungan terhadap eksistensi ekonomi negara *(hifdz al-maal).* Stratifikasi *maqashid syari'ah* sebagai cara pandang terhadap model kebijakan pemerintah Indonesia terkait dengan penanganan dan pencegahan penyebaran Covid-19 merupakan perwujudan dari *maqashid al khassah* berupa perlindungan terhadap pribadi serta perwujudan *maqashid al-'ammah* dengan wujud perlindungan terhadap kelompok. *Maqashid syari'ah* dalam upaya pencegahan virus Covid-19 bisa ditemukan dalam penerapan kebijakan berbasis *hifdz al-nafs* (penjagaan jiwa) dan perlindungan berbasis *(hifdz al-maal)*. Dalam hal ini sebuah hukum kebijakan yang diperlakukan sejalan dengan nilai-nilai fundamental dalam diskursus hukum Islam *(maqashid syari'ah).* Poin-poin penting dalam semua kebijakan dalam rangka pencegahan virus COVID-19 bermakna merealisasikan sebuah nilai-nilai penting dalam ketentuan syara'. Sehingga, melaksanakan kebijakan sebagai upaya pencegahan Covid-19 melalui kerja sama yang solid antar lembaga pemerintahan serta kepatuhan masyarakat pada kebijakan merupakan sebuah keharusan guna mewujudkan *maqashid syari'ah.*

3. Pembentukan Perpu nomor 1 tahun 2020 dalam keadaan darurat kesehatan masyarakat memberikan kekuasaan besar kepada presiden dan kekuasaan pembentukan keuangan negara yang besar kepada pemerintah dengan kontrol yang tentu berbeda dengan keadaan yang normal. Merubah anggaran melalui terbitnya kebijakan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 dan didukung oleh Perpres Nomor 72 Tahun 2020 sudah tepat dan sesuai dengan asas-asas hukum dalam keadaan darurat. Didalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, pemerintah juga dipersilahkan merubah anggaran negara diluar prosedur normal dalam keadaan darurat karena Jika anggaran tetap dirubah melalui prosedur keadaan normal dengan APBN-Perubahan maka akan memakan waktu yang lama sampai 6 bulan sesuai yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dipaparkan di BAB IV dan penanganan covid-19 akan sangat lamban dan dampak negatif terhadap keuangan negara akan lebih besar.

B. SARAN

Memperhatikan kesimpulan tersebut, penulis menyampaikan beberapa saran yaitu :

1. Kepada pemerintah untuk menguatkan sistem pengawasan keuangan dalam penanggulangan Covid-19 dengan membentuk lembaga pengawas khusus dalam kondisi darurat.
2. Kepada peneliti/penulis selanjutnya, hasil penelitian ini bisa digunakan sebagai bahan perbandingan dan referensi untuk penelitian terkait Covid-19, Perubahan Kebijakan Keuanganan Negara, Keadaan Darurat, dan keadaan darurat dalam Persepektif *Maqashid Syariah*.
3. Kepada masyarakat untuk tetap melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah dalam membuat kebijakan dan melaksanakan kewenanganannya agar tidak ada kesewenang-wenangan yang dilakukan pemerintah disaat keadaan darurat.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR KEPUSTAKAAN

BUKU

Ahmad Redi Dan Ibnu Sina Chandranegara, *Segi Hukum Terhadap Implikasi Covid-19 Di Indonesia, Hasil Pemerikiran APPTHI*, Jakarta:Kencana, 2020

Sabiq Sayid, *Akidah Islam: Suatu Kajian Yang Memposisikan Akal Sebagai Mitra Wahyu*, Surabaya: Al Ikhlas, 1996

Amiruddin Dan Askin, Zainal. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2004.

Arifin p. soeria atmadja, *keuangan publik dalam perspektif hukum, jakarta: rajawali press*, 2009

Asshiddiqie, jimly, *konstitusi dan konstitusionalisme indonesia, jakarta: sinar grafika*, 2010

Asshiddiqie, Jimly. *"Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta. Konstitusi Press. 2005

Al-Khadimy, Nuruddin ibn Mukhtar. *Al-Ijtihad Al-Maqashidi*. Doha: Wazarah alAwqaf wa al-Syu'un al-Islamiyah, 2005

Asafri Jaya Bakri, *Konsep Maqasid Syariah Menurut Al-Syatibi*. Jakarta: Pt. Rajat Grafindo Persada. 1996.

Asshiddiqie, jimly. *Hukum tata negara darurat*. Jakarta: rajawali perss, 2007

Bagir Manan, *pertumbuhan dan perkembangan konstitusi suatu negara*, Bandung: Mandar Maju, 1995

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bulmer, elliot. *Emergency powers international IDEA constitution-building primer 18*, sweden: international IDEA, 2018

Fuady, Munir. *Teori Negara Hukum Modern.* Bandung: Refika Aditama. 2009.

Huda, Ni'matul. *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang.* Jakarta: Rajawali Press. 2008.

Ibrahim, Johnny. *Metode Penelitian Hukum Normative*, Malang: Bayu Media. 2006.

Ilmar, Aminuddin. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Prenada Media Grup. 2014.

Nandang Alamsah, *Teori & praktek kewenangan pemerintah*, Bandung: UNPAD Press, 2014

Oraa, jaime. *Human rights in states of emergency in international law. Oxford: clarendon press*, 1992.

Posner, RA. *Not a suicede pact: the constitution in a time of national emergency*, USA: Oxford university press, 2006.

Prajudi amosudirjo, *hukum administrasi negara*, Ghalia Indonesia, 1994

Rossiter, Clinton, *constitutional dictatorship*, New Jersey: princeton university press, 1948

Sihombing, herman. *Hukum tata negara darurat di indonesia*, jakarta: djambatan, 1996.

Usep Ranawijaya, *hukum tata negara indonesia, dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, 1982

Zed, mestika. *Metode penelitian kepustakaan*, Jakarta : Yayasan obor Indonesia. 2004.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

JURNAL

Kemenkes RI. 2020. *Pedoman Kesiapsiagaan Menghadapi Coronavirus Disease (Covid 19).* Jakarta : Kementrian Kesehatan RI

Arsil, fitra. *Menggagas pembatasan pembentukan dan materi muatan perpu: studi perbandingan pengaturan dan penggunaan perpu di negara-negara presidensial, jurnal hukum & pembangunan,* volume 48 no (1), 2018

Cheng Han tan et, al Legal Education In Asia, *Asian Journal of Comparative Law*. voulem 1, issue 1.2006 article 9

Direktorat penyusunan APBN, *Dasar-dasar praktek penyusunan APBN edisi II,* 2014

Direktorat penyusunan APBN, *Dasar-dasar praktek penyusunan APBN,* 2013

Farejohn, john & pasquale pasquino, *the law of the exception: a typology of emergency powers,* oxford university press and new york university school of law 2004 volume 2, 2004

Fernando Pitoy, Hezky. *Mekanisme Check And Balances Antara Presiden Dan Dpr Dalam System Pemerintahan Presidensial Di Indonesia*, Lex Et Soceitatis. Vol. Ii/No. 5/Juni/2014.2014.

Ismail, Sunny. *Dwi Abad Konstitusi Amerika Serikat*. Universitas Indonesia : Jurnal Hukum Dan Pembangunan Vol .16 No. 1 . 1986

Manan, bagir dan susi dwi harijanti, *peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam perspektif ajaran konstitusi dan prinsip negara hukum*, padjajaran jurnal ilmu hukum volume 4, 2017

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ridlwan, Zulkarnain. *Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat*. Flat Justisia Ilmu Hukum, Vol.5 No.2 Agustus 2012.

Vagts, detlev, *carl schmitt's ultimate emergency: the night of the long knives*, the germanic review vol 87, 2012

Wirjayati, Sri. Diktat : *Teori Perbandingan Negara Hukum*. Uin Sunan Ampel Surabaya. 2020

UNDANG-UNDANG

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Ri Tahun 1945 Amandemen Ke Empat

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dan Dewan Perwakilan Daerah

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 Tentang Perubahan Postur Dan Rincian APBN 2020

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 54 Tahun 2020 Tentang Perubahan Postur Dan Rincian APBN 2020

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66 Dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4723

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128 Dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 6236

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan Dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 70 Dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 5872

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 Dan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 160 Tahun 1957 Dan Penetapan Keadaan Bahaya, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 139 Dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 1908

Republik Indonesia, 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

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Keuangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 87 Dan Tamabahan Lembaran Negara Nomor 6458

Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakatan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional Dama Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Covid-19 Dan Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dana Tau Stabilitas Sistem Keuangan Serta Penyelamatan Ekonomi Nasional

Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU/VIII/2009

INTERNET

Elnizar, Normad Erwin, *Darurat Covid-19! Ayo Kenali Ragam Status Darurat Dalam Hukum Indonesia Serta Dampaknya*, Https://Www.Hukumonline.Com, Diakses Pada 30 Mei 2021

Ginsburg, Tom Dan Mila Versteeg, *State Of Emergencies: Part I & Part II*, Https://Blog.Harvardlawreview.Org, Diakses Tanggal 2 Juni 2021

World Health Organization, *Coronavirus Disease (Covid-19) Outbreak*, Https://Www.Who.Int, Diakses Pada 1 Mei 2021

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id