

ANALISIS YURIDIS PRINSIP DAN KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA DARURAT DALAM PENANGANAN PANDEMI COVID-19

Anang Hendra Dwi Cahyono
Hukum Tata Negara, UIN SATU Tulungagung
Email: ananghendra18@gmail.com

Abstrak

Pandemi covid-19 yang berdampak pada bidang kesehatan, sosial, maupun ekonomi sebagai bencana non alam. Pemerintah telah melakukan berbagai upaya dalam penanganan pandemi Covid-19 ini termasuk membentuk regulasi khusus. Salah satu instrumen hukum yang dimaksud yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun yang pada saat ini sudah diformulasikan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020. Walaupun demikian, kehadiran regulasi khusus dalam bidang keuangan negara ini masih menciptakan pro dan kontra. Dinamika perkembangan pengelolaan keuangan negara dalam keadaan darurat ini dianggap perlu untuk disesuaikan lagi dengan prinsip-prinsip keuangan negara di dalam UUD 1945 maupun Undang-Undang terkait. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti didapati beberapa temuan hukum terutama yang berkaitan dengan konsep, prinsip, serta kebijakan keuangan negara darurat dalam bingkai sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kata kunci: Covid-19, Keuangan Negara, Keadaan Darurat

Abstract

The COVID-19 pandemic which has an impact on the health, social and economic fields as a non-natural disaster. The government has made various efforts in handling the Covid-19 pandemic, including forming special regulations. One of the legal instruments in question is Government Regulation in Lieu of Law (Perppu) No. 1 of the year which has now been formulated into Law No. 2 of 2020. However, the presence of special regulations in the field of state finances still creates pros and cons. The dynamics of the development of state financial management in an emergency situation is deemed necessary to be adjusted again with the principles of state finance in the 1945 Constitution and related laws. Based on the results of research conducted by researchers, several legal findings were found, especially those related to the concepts, principles, and policies of emergency state finance within the framework of the Indonesian constitutional system.

Keywords: Covid-19, State Finance, Emergencies

A. PENDAHULUAN

Pada awal bulan Maret 2020 Pemerintah Indonesia dihadapkan pada kenyataan bahwa pandemi Covid-19 telah menimbulkan korban bagi masyarakat Indonesia, dari waktu ke waktu jumlah korban yang terpapar Covid-19 semakin bertambah, semakin membahayakan dan mengancam kesehatan masyarakat. Hal tersebut menimbulkan dampak tidak hanya bagi kesehatan masyarakat, tetapi juga berdampak pada sektor-sektor yang lain, termasuk sector perekonomian sehingga mendorong pemerintah untuk

mengambil tindakan secara cepat, tepat, dan akurat dalam penanganan pandemi Covid-19. Upaya pemerintah Indonesia dalam menangani pandemi Covid-19 patut untuk di apresiasi. Hal tersebut dikarenakan pemerintah sampai saat ini telah menyiapkan dan melaksanakan sejumlah upaya dalam menekan laju kenaikan penyebaran Covid-19 yang menyebar hampir diseluruh wilayah Indonesia. Langkah-langkah pemerintah dalam penanganan pandemi Covid-19 tersebut dilakukan dengan memadukan penggunaan kewenangan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan, tindakan badan dan pejabat pemerintahan, serta dukungan birokrasi sebagai organ pelaksana kebijakan. Seluruh sector penting yang berpotensi membahayakan kesejahteraan dan kesehatan masyarakat akibat pandemic Covid-19 telah disiapkan dan didesain sedemikian rupa oleh pemerintah melalui kebijakan-kebijakan strategis.¹

Dalam penanganan pandemi Covid-19 Presiden mengambil kebijakan dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan pada tanggal 31 Maret 2020. Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tersebut ditetapkan sebagai instrumen yuridis dalam penanganan covid-19 karena telah terbukti pandemi Covid-19 memberi dampak antara lain terhadap perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan, yang notabeneanya pada saat itu sudah diformulasikan menjadi Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020, untuk selanjutnya disebut sebagai UU Kebijakan keuangan Covid-19.

Meskipun UU Kebijakan Keuangan Covid-19 ini menuai perdebatan dalam ranah hukum administrasi dan keuangan negara, namun secara legalistik formil, UU ini sejatinya memang sangat diperlukan dan landasan bagi sebagai instrumen Pemerintah dalam upaya penanggulangan Covid-19, khususnya dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Itu sebabnya kemudian Pemerintah perlu memikirkan dan menata kembali berbagai langkah-langkah yuridis yang mesti ditempuh guna mewujudkan amanah

¹ Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara, *Segi Hukum Terhadap Implikasi COVID-19 di Indonesia, Hasil Pemikiran Kritis APPTHI*, (Jakarta: Kencana, 2020), hlm. 53.

konstitusi tersebut.² Sehingga, meskipun negara dalam kondisi tidak normal sekalipun Pemerintah mesti melaksanakan fungsi pemerintahannya secara baik dan efektif. Bahkan, justru dalam kondisi tidak normal inilah masyarakat sangat menunggu langkah-langkah luar biasa Pemerintah dalam menghadapi situasi sulit seperti ini terutama dalam pengelolaan keuangan negara yang diperuntukkan langsung untuk masyarakat.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan diatas dan dalam rangka menjadimin agar secara hukum kebijakan keuangan Covid-19 ini dianggap konstitusional dan sesuai dengan tujuannya. Maka, terdapat 2 (dua) rumusan masalah yang akan dibahas didalam penelitian ini yaitu, bagaimana konsep serta prinsip hukum keuangan negara darurat yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia? Bagaimana kebijakan keuangan negara dalam penanganan pandemic Covid-19 yang berdasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara?

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Menurut Soerjono Soekanto penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala umum hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Di samping itu juga diadakan pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum tersebut kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan.³ Adapun jenis Penelitian yang digunakan dalam Penelitian ini yaitu Penelitian hukum normatif atau pendekatan yuridis normatif, dikarenakan masalah yang akan diteliti tersebut berhubungan erat dengan *law in books*, artinya pengungkapan permasalahan yang diteliti berpegang pada ketentuan yang normatif dengan menggunakan bahan pustaka atau data sekunder.⁴ . Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif merupakan Penelitian untuk melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu. Dalam Penelitian hukum, Penelitian deskriptif sangat penting untuk menyajikan bahan-bahan hukum secara tepat.

C. PEMBAHASAN

1. Konsep dan Prinsip Keuangan Negara Darurat

² W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo, 2014), hlm. 56.

³ Zaenudin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm 18.

⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1984), hlm. 76

Dalam perspektif hukum, keadaan darurat hanya dapat dibenarkan dengan mengubah paradigma hukum tata negara darurat dengan berdasarkan pada prinsip *Necessity of Proportional Self-Defence*.⁵ Tindakan yang diambil dalam keadaan darurat harus tetap diatur rambu-rambunya dalam konstitusi dan undang-undang yang secara garis besar. Dengan demikian tindakan yang dilakukan dalam hukum tata negara darurat tetap merupakan tindakan yang berdasarkan hukum, bukan atas dasar kekuasaan belaka. Dalam rangka penegakan hukum di masa darurat, ukuran-ukuran yang berlaku di masa damai tidak dapat dipakai, karena ukurannya haruslah ukuran-ukuran yang memiliki ukurannya tersendiri.

Oleh karena itu, dalam bidang Hukum Tata negara dan Hukum Administrasi Negara dipahami bahwa konstitusi tidak hanya mengatur berjalannya negara dalam keadaan normal saja, melainkan juga mengatur negara dalam keadaan darurat. Dengan terjadinya keadaan darurat, hukum positif yang berlaku sejatinya tidak mampu untuk berdiri sendiri sebagaimana landasan hukum yang berdasarkan kebijakan pemerintah. Melainkan memerlukan instrument khusus lainnya yang dibentuk sebagai wujud respon keadaan darurat tersebut. Keadaan darurat sesungguhnya memiliki pengertian yang sangat luas, tergantung pada jenis kedaruratan yang terjadi, penyebab terjadinya kedaruratan, hingga dampak yang ditimbulkan dari kedaruratan tersebut.⁶

Dalam keadaan darurat, terdapat langkah-langkah hukum yang dapat diambil oleh seorang kepala pemerintahan atau lembaga yang ditunjuk oleh undang-undang untuk mengambil sebuah kebijakan hukum (*beleid*) di luar 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 keadaan darurat tersebut agar tidak memberi kesempatan timbulnya penyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan undang-undang dasar.⁷ Salah satu keadaan darurat yang kemudian menyebabkan dibutuhkan norma hukum ekstra dalam penanganannya adalah keadaan darurat kesehatan. Hal ini diatur melalui Undang-

⁵ Agus Adhari, "Ambiguitas Pengaturan Keadaan Bahaya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi*, Vol. 11 Nomor 1 (2009), hlm 43.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 2

⁷ *Ibid*, hlm. 2

Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan yang menyebutkan bahwa Kedaruratan 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 awal tahun 2020 menjadi salah satu bentuk kedaruratan kesehatan masyarakat yang mengharuskan pemerintah mengambil kebijakan khusus diluar aturan hukum normal yang ada.

Itu sebabnya, pengaturan keuangan negara dalam paket undang-undang keuangan negara tidak hanya mengenai dalam kondisi normal saja, melainkan juga sudah didesain dengan pola dan mekanisme pengelolaan keuangan negara dalam kondisi darurat (tidak normal).hal tersebut secara eksplisit diatur melalui Pasal 27 ayat (4) UU Keuangan Negara yang memaktubkan bahwa dalam keadaan darurat pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang setelah itu diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan disampaikan dalam laporan Realisasi Anggaran.

Dalam rangka mendukung terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam penyelenggaraan negara, perlu adanya pengelolaan keuangan negara yang diselenggarakan secara profesional, akuntabel dan bertanggungjawab sesuai dengan amanat konstitusi. Oleh karena itu, UU Keuangan Negara kemudian menjabarkan aturan pokok yang sebelumnya telah diatur secara implisit di dalam UUD tersebut, ke dalam 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 pencerminan *best practice* (penerapan kaidah-kaidah yang baik). Terdapat empat prinsip dasar pengelolaan keuangan negara, yaitu sebagai berikut:⁸

- a. Akuntabilitas berdasarkan hasil atau kinerja
- b. Keterbukaan dalam setiap transaksi pemerintah
- c. Pemberdayaan manajer profesional
- d. Adanya Lembaga pemeriksa eksternal yang kuat, profesional, dan mandiri serta dihindarinya duplikasi dalam pelaksanaan pemeriksaan.

⁸ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 35

Seiring dengan itu, Pasal 3 ayat (1) UU Keuangan Negara juga memberikan pemaknaan soal prinsip-prinsip yang harus terkandung dalam pengelolaan keuangan negara. Di mana, terdapat 9 (sembilan) prinsip pengelolaan keuangan negara dalam aturan dimaksud, antara lain yaitu dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.⁹

2. Pengaturan Kebijakan Keuangan Negara dalam Kondisi Darurat Sesuai dengan Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Perumusan kebijakan keuangan dan perekonomian negara dalam kondisi darurat merupakan sesuatu yang sangat penting untuk dilakukan dalam tatanan pemerintahan. Hal ini bertujuan agar pemulihan keuangan negara dan perekonomian nasional dapat tetap terukur dan terjaga sebagaimana amanat pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Untuk mengantisipasi terjadinya kondisi darurat yang berimplikasi terhadap keuangan negara, maka konstitusi kemudian mengatur lebih lanjut ketentuan tersebut melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Di dalam UU Keuangan Negara sesungguhnya, terdapat 2 (dua) postulat hukum yang mengatur perihal kebijakan keuangan negara dalam keadaan darurat yaitu, pertama Pasal 27 ayat (3) UU Keuangan Negara yang 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, 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 anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja;
- d. Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.

Kedua, Pasal 27 ayat (4) UU Keuangan Negara yang menjelaskan bahwa, dalam keadaan darurat Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia

⁹Beni Kurnia Illahi, *Konstitusionalitas Sistem Pertanggungjawaban Keuangan Negara Ditinjau Dari Aspek Kelembagaan Pengawasan Keuangan Negara*, (Padang: Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, 2017), hlm. 32.

anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/ atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran. Sebetulnya, dalam optik hukum keuangan kedua pasal tersebut bersifat opsional atau pilihan. Di mana, rumusan Pasal 27 ayat (3) sebetulnya mengamanatkan dalam hal ini Pemerintah Bersama DPR langsung membahas penyesuaian postur APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan darurat tertentu. Sementara, jika ditelisik rumusan Pasal 27 ayat (4) mengamanatkan bahwa dalam hal ini pemerintah dapat mengeluarkan anggaran bagi penanganan kondisi darurat yang belum tersedia terlebih dahulu di dalam UU APBN tahun berjalan. Lalu setelah itu diusulkan dalam UU APBN Perubahan dan/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 mekanisme pembahasan terlebih dahulu dan penetapan UU APBN T/P, tetapi dengan pengeluaran uang terlebih dahulu, yang dapat kemudian diusulkan dalam UU APBN T/P nanti atau sekaligus disampaikan pada laporan realisasi anggaran pada saat penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (4) UU Keuangan Negara tersebut. Dalam batas penalaran yang wajar, kebijakan untuk melakukan perubahan APBN agak berbeda dengan kondisi normal, terutama dari segi waktu. Karena memang seperti itulah esensi penggunaan hukum dalam keadaan tidak normal sebagaimana pendapat Jimly Asshiddiqie di atas sebelumnya.

Pada akhirnya, secara yuridis langkah pemerintah mengeluarkan Perppu yang kemudian dijadikan UU Kebijakan Keuangan COVID-19 merupakan tindakan yang cukup progresif, namun tentu secara substansi perlu betul-betul diperhatikan terutama soal pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan, karena begitulah amanat Pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Namun perlu digarisbawahi bahwa upaya mengesampingkan beberapa ketentuan yang berlaku umum tersebut bukan dimaksudkan untuk diberlakukan secara terus menerus, sehingga menjadi peraturan regular. Akan tetapi,

sebagai peraturan yang akan diberlakukan pada masa yang ditentukan pada peraturan tersebut disertai dengan syarat dan prosedur, serta substansi pelaksanaannya secara khusus.

D. KESIMPULAN

Tindakan yang diambil dalam keadaan darurat harus tetap diatur rambu-rambunya dalam konstitusi dan undang-undang yang secara garis besar. Dengan demikian tindakan yang dilakukan dalam hukum tata negara darurat tetap merupakan tindakan yang berdasarkan hukum, bukan atas dasar kekuasaan belaka. Salah satu keadaan darurat yang kemudian menyebabkan dibutuhkan norma hukum ekstra dalam penanganannya adalah keadaan darurat kesehatan. Hal ini diatur melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan yang menyebutkan bahwa Kedaruratan 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.

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. Seiring dengan itu, Pasal 3 ayat (1) UU Keuangan Negara juga memberikan pemaknaan soal prinsip-prinsip yang harus terkandung dalam pengelolaan keuangan negara. Di mana, terdapat 9 (sembilan) prinsip pengelolaan keuangan negara dalam aturan dimaksud, antara lain yaitu dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

E. DAFTAR PUSTAKA

Adhari, Agus. 2009. "Ambiguitas Pengaturan Keadaan Bahaya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi*, Vol. 11 Nomor 1.

- Ali, Zaenudin. 2010. *Metode Penelitian Huku*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. 2008. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Illahi, Beni Kurnia. 2017. *Konstitusionalitas Sistem Pertanggungjawaban Keuangan Negara Ditinjau Dari Aspek Kelembagaan Pengawasan Keuangan Negara*. Padang: Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas.
- Redi, Ahmad dan Ibnu Sina Chandranegara. 2020. *Segi Hukum Terhadap Implikasi COVID-19 di Indonesia, Hasil Pemikiran Kritis APPTHI*. Jakarta: Kencana.
- Saidi, Muhammad Djafar. 2011 *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Soekanto, Soerjono. 1984. *Pengantar Penelitian Hukum* Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Tjandra, W. Riawan. 2014. *Hukum Kueangan Negara*. Jakarta: Grasindo.