

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan hal tersebut dimaksudkan bahwa kekuasaan pemerintahan yang dimiliki oleh Presiden Republik Indonesia adalah untuk mencapai tujuan negara dalam menyejahterakan rakyat sebagaimana telah diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ Tugas Presiden tersebut diatur lebih lanjut didalam Pasal 33 dan 34 yang menjadi dasar pelaksanaan tugas konstitusional negara atau pemerintah.

Segala sesuatu yang berkaitan dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara diatur oleh hukum dan berbagai macam peraturan-peraturan baik itu Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kota/Kabupaten. Tugas pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya tersebut tidak bisa dilepaskan dari perkembangan kenegaraan dan pemerintahan setelah Perang Dunia II yaitu dengan adanya konsep negara hukum yang baru dikenal sebagai konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Konsep ini menempatkan pemerintah

¹ Henny, Juliani, "Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara", Jurnal Fakultas Hukum UNDIP

untuk berperan aktif dalam kehidupan sosial ekonomi masyarakatnya dalam mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).

Ridwan HR mengutip pendapat E.Utrecht, yang menyatakan bahwa diberinya tugas "*bestuurszorg*" itu membawa bagi administrasi negara suatu konsekuensi yang khusus agar dapat menjalankan tugas menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, menyelenggarakan pengajaran bagi semua warga negara, dan sebagainya secara baik, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri terutama dalam penyelesaian soal-soal genting yang timbul dengan sekonyong-konyong dan peraturan penyelenggarannya belum ada, yaitu belum dibuat oleh badan-badan kenegaraan yang disertai fungsi legislatif.²

Pemberian kewenangan kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri dikenal dengan istilah *freies ermessen* atau *discretionary power*, yang di dalamnya mengandung suatu istilah kewajiban dan kekuasaan yang luas. Kewajiban adalah tindakan yang harus dilakukan, sedangkan kekuasaan yang luas itu menyiratkan adanya kebebasan memilih, melakukan atau tidak melakukan tindakan. Dalam praktik antara kewajiban dan kekuasaan berkaitan erat. Nata Saputra mengartikan *freies ermessen* sebagai suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan suatu tujuan daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum.³

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013) hlm 15

³ Ibid, hlm 15

Freies Ermessen atau diskresi dimiliki oleh setiap pemegang jabatan atau pejabat pemerintahan untuk mengambil kebijakan strategis berupa keputusan atau tindakan dalam mengatasi persoalan konkret yang mendesak yang memerlukan penanganan segera. Seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara, negara Indonesia tidak sedikit membawa persoalan, tantangan, bahkan ancaman yang terhitung relatif besar dan kompleks. Kondisi Indonesia semakin memburuk terlebih ditandainya dengan keadaan objektif dunia. Pada awal bulan Maret 2020 lalu, 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 semakin mengancam kesehatan masyarakat. Hal ini tidak hanya menimbulkan dampak bagi kesehatan masyarakat, tetapi juga berdampak pada sektor-sektor yang lainnya termasuk sektor perekonomian yang mendorong pemerintah untuk mengambil tindakan secara cepat dan tepat dalam menangani pandemi *covid-19*. Langkah pemerintah dalam penanganan pandemi *covid-19* dilakukan dengan memadukan penggunaan kewenangan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan, serta dukungan birokrasi sebagai organ pelaksana kebijakan.

Menghadapi keadaan demikian, pada tanggal 31 Maret 2020 lalu Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau biasa disingkat menjadi PERPPU adalah hak prerogatif Presiden selaku kepala negara dan juga pemangku kekuasaan tertinggi pemerintah untuk

menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Hak prerogatif tertuang dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, PERPPU berada sejajar atau setara dengan Undang-Undang setelah Undang-Undang Dasar 1945. Didalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang 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 ikhwal kegentingan yang memaksa. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009, ada tiga syarat sebagai parameter adanya frasa "*kegentingan yang memaksa*" bagi Presiden untuk menetapkan PERPPU, yaitu:

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

Kegentingan yang memaksa sebagaimana telah digariskan oleh Mahkamah Konstitusi sehingga perlu menetapkan suatu PERPPU yang ketika terdapat suatu keadaan atau kebutuhan mendesak yang segera perlu

diselesaikan hanya dengan menggunakan Undang-Undang, akan tetapi Undang-Undang yang dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah atau kebutuhan yang mendesak belum ada atau Undang-Undang yang ada belum memadai untuk menyelesaikan masalah atau kebutuhan yang mendesak tersebut.

Dengan adanya pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) saat ini yang pertama kali diumumkan sebagai pandemi global pada 11 Maret 2020 lalu oleh *World Health Organization* (WHO) yang kemunculan pertama kali di Wuhan, Tiongkok membuat pertumbuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia tidak sedikit membawa persoalan, tantangan, dan bahkan ancaman yang terhitung relatif cukup besar dan kompleks. Pemerintah menanggapi keadaan ini sebagai hal ikhwal kegentingan yang memaksa berdasarkan pernyataan WHO dengan menetapkan adanya regulasi untuk mengatur stabilitas keuangan negara yang terdampak akibat pandemi. Pengaturan tersebut dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang 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 yang selanjutnya diterapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk

Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Penetapan PERPPU tersebut ditetapkan sebagai instrument yuridis dalam penanganan *covid-19* karena telah terbukti memberi dampak antara lain terhadap perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan. Oleh karena itu, diperlukan upaya pemerintah untuk melakukan penyelamatan kesehatan dan perekonomian nasional. Presiden beralasan adanya penyebaran *Covid-19* bukan hanya ada pada masalah kesehatan, tetapi juga masalah kemanusiaan yang berdampak pada aspek sosial, ekonomi, dan mempengaruhi 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 Pandemi *Covid-19* bila diperlukan.⁴

Sejak dikeluarkannya PERPPU Nomor 1 Tahun 2020 menuai tanggapan dari berbagai lapisan masyarakat baik dari pengamat hukum, ekonomi, politik, maupun masyarakat umum. Beberapa masyarakat memberikan tanggapan positif karena PERPPU ini menjadi dasar yang kuat bagi pemerintah untuk memulihkan instabilitas ekonomi nasional. Namun, tidak sedikit juga para ahli, pakar hukum, dan pengamat konstitusi yang mengecam keberadaan PERPPU ini. Di dalam substansi PERPPU No. 1

⁴ Nuranisa Hamdan, "Sri Mulyani Ungkap Alasan Jokowi Teken Perppu Corona", ditelusur melalui <https://www.tagar.id/sri-mulyani-ungkap-alasan-jokowi-teken-perppu-corona>

Tahun 2020 ini terdapat Pasal yang cukup kontroversi yakni, Pasal 12 ayat (2) yang disebutkan bahwa “Perubahan postur dan/atau rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara dan langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 sampai Pasal 11 diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Presiden”. Penerapan dalam Pasal 12 ayat 2 telah memberi ruang kepada Presiden untuk dapat mengeluarkan APBN hanya berdasarkan Perpres. Sedangkan dalam Pasal 23 ayat 1 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa kedudukan dan status APBN adalah Undang-Undang yang ditetapkan setiap tahun.

Berdasarkan latar belakang, maka penulis tertarik untuk mengkaji guna penyusunan Proposal Penulisan Hukum dengan judul **“Kajian Yuridis Perubahan Rincian APBN Melalui Peraturan Presiden Berdasarkan Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang No 2 tahun 2020”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Bagaimanakah posisi konstitusional Pasal 12 ayat (2) UU No. 2 tahun 2020 berdasarkan Pasal 23 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini ialah untuk mengetahui bagaimanakah posisi konstitusional Pasal 12 ayat (2) UU No. 2 tahun 2020 berdasarkan Pasal 23 ayat (1) UUD NRI tahun 1945.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Mengembangkan ilmu pengetahuan hukum serta memberikan suatu pemikiran di bidang hukum pada umumnya yang didapat atau diperoleh. Memberikan suatu pemikiran mengenai masalah-masalah yang ada sebagai bahan pengetahuan tambahan untuk dapat dibaca dan dipelajari lebih lanjut khususnya oleh mahasiswa Fakultas Hukum, khususnya peninjauan terhadap Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan data dan informasi mengenai bidang ilmu yang diperoleh. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan masukan serta pengetahuan bagi pihak yang berkompeten dan berminat pada hal yang sama.

1.5 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metode penulisan yang tepat, karena hal tersebut

sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap data hasil penelitian.

Berikut ini beberapa metode yang dipergunakan dalam penelitian ini:

1.5.1 Metode Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan yang saling bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁵ Sekaligus pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagai pendekatan yang dimulai dari pandangan-pandangan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dalam membangun suatu argumentasi hukum untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.⁶

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini yang diutamakan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma positif. Tipe penelitian yuridis normatif ialah dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang sifatnya formal seperti undang-undang, literature yang bersifat konsep teoris yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.⁷

⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada, hlm.93

⁶ Ibid, hlm.137

⁷ Ibid, hlm. 194

1.5.3 Bahan Hukum

Dalam penulisan ini bahan hukum yang digunakan meliputi: sumber bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan dan putusan hakim. Adapun bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.⁸ Sebagai suatu penelitian hukum bahan yang dipergunakan terdiri dari:

1. Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer dalam penulisan ini antara lain:
 - a. Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
 - b. Undang-Undang No. 7 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
 - c. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,
 - d. Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun

⁸ Ibid, hlm. 181

2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 dan/atau Dalam Rangka Menghadapai Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan,

e. PERPPU No. 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 dan/atau Dalam Rangka Menghadapai Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan,

f. Peraturan Presiden No.54 Tahun 2020

g. Putusan Pengadilan: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan No. 138/PUU-VII/2009.

2. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang bukan berwujud norma-norma namun berwujud pendapat ahli hukum atau doktrin yang terdapat dalam bahan bacaan berupa buku-buku atau literatur yang dapat menunjang pembahasan.

3. Bahan Hukum Tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus hukum, internet, media massa, ensiklopedia, dan sebagainya.⁹

⁹ Bambang Sunggono, 2002, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm 117

1.5.4 Metode Analisa Bahan Hukum

Sifat dari penelitian ini adalah normatif, sehubungan dengan itu, bahan hukum yang diperoleh akan dianalisa secara content analysis. Bahwa dalam penelitian normatif tidak diperlukan data lapangan untuk kemudian dilakukan analisis untuk terhadap sesuatu yang ada dibalik data tersebut. Teknik pengolahan data yang akan digunakan dalam penulisan ini dilakukan dengan memeriksa, meneliti data yang telah diperoleh baik data primer, sekunder, dan tersier untuk menjamin apakah data dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan kenyataan.

1.5.5 Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara study online dan study ke perpustakaan yaitu untuk mendapatkan bahan hukum yang dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari peraturan perundang-undangan, teori- teori, atau tulisan- tulisan yang terdapat dalam buku literatur, surat kabar, dan bahan bacaan ilmiah yang mempunyai hubungan dengan permasalahan yang diangkat.