

PRINSIP DAN DINAMIKA HUKUM KEUANGAN NEGARA DARURAT DALAM PENANGGULANGAN PANDEMI COVID-19

(PRINCIPLES AND DYNAMICS OF EMERGENCY STATE FINANCIAL LAW
IN TREATMENT OF THE COVID-19 PANDEMIC)

Beni Kurnia Illahi

Fakultas Hukum Universitas Bengkulu
Jalan W.R. Soepratman Kandang Limun Kota Bengkulu, 38371
Email: beniillahi@yahoo.co.id / benikurnia@unib.ac.id

Haykal

Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas
Jalan Dr. Moh. Hatta, Kampus Limau Manis, Padang, 25163
Email: haykalc10@gmail.com

Naskah diterima: 26 Februari 2021; revisi: 26 April 2021; disetujui: 28 April 2021

Abstrak

Pemerintah telah melakukan pelbagai upaya dalam penanganan pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) 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. Penelitian ini kemudian mengemukakan dua rumusan masalah yang menjadi batasan pembahasan, yaitu pertama, bagaimana konsep, prinsip dan pengaturan hukum keuangan negara darurat dalam bingkai sistem ketatanegaraan Indonesia? Kedua, bagaimana dinamika dan gagasan ke depan terhadap kebijakan keuangan negara dalam penanggulangan pandemi COVID-19 sehingga bersandar pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan itu penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan tipe penelitian penelitian preskriptif. Dengan tujuan untuk menganalisis menguji nilai-nilai yang terdapat dalam hukum positif dengan prinsip-prinsip yang melatarbelakangi kehadirannya. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan penulis didapati beberapa temuan hukum terutama terkait dengan konsep, prinsip dan pengaturan keuangan negara darurat dalam bingkai sistem ketatanegaraan Indonesia. Setelah itu penulis juga memberikan gagasan ke depan terhadap kebijakan keuangan negara dalam penanggulangan pandemi COVID-19 sehingga bersandar pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara.

Kata kunci: hukum keuangan negara, keadaan darurat, pandemi Covid-19

Abstract

The government has made various efforts in handling the *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) pandemic, including forming special regulations. One of the legal instruments referred to is the Government Regulation instead of Law (Perppu) Number 1 of 2020 which has currently been formulated into Law Number 2 of 2020. However, the presence of special regulations in the field of state finance still creates pros and cons. The dynamics of the development of state financial management in this emergency are deemed necessary to be further adjusted to the principles of state finance in the 1945 Constitution and related laws. This research then proposes two problem formulations, firstly, what are the concepts, principles, and regulations of emergency state finance in the framework of the Indonesian constitutional system? Second, what are the dynamics and future ideas for state financial policy in tackling the COVID-19 pandemic so that it rests on the principles of managing state finances? To answer those questions, the writer uses normative legal research method with prescriptive research type. To analyze testing the values contained in positive law with the principles behind its presence. Based on the results of the research conducted, the author found several legal findings, especially those related to the concept, principles, and regulations of emergency state finance within the framework of the Indonesian constitutional system. After that, the authors also provide ideas for the future on state financial policies in dealing with the COVID-19 pandemic so that it rests on the principles of managing state finances.

Keywords: state financial law, state of emergency, pandemic Covid-19

A. Pendahuluan

Langkah dan upaya Pemerintah Indonesia dalam penanggulangan pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) jika ditelisik dari sisi regulasi patut diapresiasi. Di mana, Pemerintah sampai hari ini telah menyiapkan dan melaksanakan sejumlah upaya dalam menekan laju kenaikan penyebaran COVID-19 yang tersebar hampir di seluruh wilayah Indonesia, salah satunya yaitu melalui mitigasi regulasi di pelbagai sektor.

Mitigasi regulasi itu digulirkan sejak ditetapkannya status kedaruratan non-alam di Indonesia, pemberlakuan kebijakan adaptasi kehidupan baru (*new normal*), kebijakan dan program berkaitan dengan pemulihan ekonomi nasional, hingga kebijakan yang berfokus pada pencegahan COVID-19 seperti upaya pemberian vaksinasi secara nasional dan lain-lain.¹ Artinya, semua sektor penting yang berpotensi membahayakan kesejahteraan dan kesehatan masyarakat akibat pandemi COVID-19 telah disiapkan dan didesain sedemikian rupa oleh Pemerintah melalui kebijakan-kebijakan strategis.²

Sebab, dalam batas penalaran yang wajar, peristiwa langka ini tidak saja memengaruhi kehidupan sosial masyarakat, namun juga berimplikasi langsung maupun tidak langsung terhadap perekonomian global, termasuk di dalamnya sektor keuangan, perdagangan dan perbankan.³ Itu sebabnya,

Pemerintah Republik Indonesia akhirnya menerbitkan sejumlah instrumen hukum guna menanggulangi dampak terhadap meluasnya penyebaran COVID-19 tersebut. Salah satu instrumen hukum yang dimaksud yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 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, yang notabene pada saat ini 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 sebagai instrumen dan landasan bagi Pemerintah dalam upaya penanggulangan COVID-19, khususnya dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Karena sesungguhnya hakikat dari sistem pengelolaan keuangan negara yang baik itu telah terpatri secara eksplisit dalam UUD 1945 terutama Pasal 23 ayat (1),⁴ yang secara

¹ Rezky Panji Perdana Martua Hasibuan et.al., "Optimasi Peran Negara Menghadapi Pandemi Corona Virus Disease 2019 dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat," *Jurnal Sosial & Budaya Syar-I*, Volume 7, Nomor 7 (2020): 582.

² Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara, *Segi Hukum Terhadap Implikasi COVID-19 di Indonesia, Hasil Pemikiran Kritis APPTHI*, (Jakarta: Kencana, 2020), hlm. 53.

³ Artikel dalam Tulisan Dian Puji Nugraha Simatupang, 2020, *Ekulibrium Kebijakan Keuangan Negara Menghadapi Keadaan Negara Darurat Akibat Penyebaran COVID-19 Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020*, dipublikasikan dalam rangka diskusi pada tanggal 28 April 2020.

⁴ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 103.

tegas menyebutkan bahwa, APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Itu sebabnya kemudian Pemerintah perlu memikirkan dan menata kembali pelbagai langkah-langkah yuridis yang mesti ditempuh guna mewujudkan amanah konstitusi tersebut.⁵ Sehingga, meskipun negara dalam kondisi tidak normal sekalipun Pemerintah mesti melaksanakan fungsi pemerintahannya secara baik dan efektif.⁶ 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. Sebab, konstitusi sendiri melalui Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 juga telah menjamin dan memberikan alas hukum bahwa manakala negara dalam kondisi ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.⁷ Artinya di sini, negara bertanggung jawab penuh dalam menghadapi setiap kemungkinan yang terjadi dalam hal negara berada pada titik kondisi yang luar biasa, darurat atau kegentingan yang memaksa.⁸ Itu sebabnya, menyikapi peristiwa pandemi COVID-19 yang sudah mendunia ini, Pemerintah sudah sangat logis menetapkan

Perppu yang kemudian diformulasikan menjadi UU Kebijakan Keuangan COVID-19.

Tentu pengaturan keuangan negara dalam kondisi normal tidak bisa disandingkan sebagai instrumen tunggal sebagai landasan hukum pemerintah dalam menjalankan kebijakan. Dengan begitu, prinsip dan pengaturan hukum keuangan negara daruratlah yang paling efektif untuk diterapkan. Sebab, dalam Pasal 27 ayat (4) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara secara tegas juga menjamin 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.

Dalam perkembangannya, pengaturan pengelolaan keuangan negara dalam kondisi darurat dan keadaan-keadaan luar biasa sebetulnya telah diakomodir dalam beberapa instrumen hukum. Misalnya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, yang juga mencakup krisis keuangan negara di dalamnya. Menurut pertimbangan menimbangannya, undang-undang ini hadir sebagai upaya pencegahan ketika terjadinya keadaan yang membahayakan keuangan negara yang berasal dari ancaman baik dari luar maupun dari dalam.⁹

Jika diambil perbandingan dengan kondisi sekarang, sebetulnya perbedaannya itu

⁵ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo, 2014), hlm. 56.

⁶ Muhammad Syarif Nuh Syarif, "Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Volume 18, Nomor 2 (2011): 476.

⁷ Aras Firdaus, "Kebijakan Hukum Pidana Sebagai Upaya Penanggulangan Kedaruratan COVID-19," *Majalah Hukum Nasional*, Volume 50, Nomor 2 (2020): 203.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2008), hlm. 331-332.

⁹ Tomy Michael, "Hukum Tata Negara Darurat Corona Indonesia," *Jurnal Mimbar Keadilan*, Volume 13, Nomor 2 (2020): 389.

terletak pada kondisi bencana non-alamnya saja yaitu pandemi COVID-19, sehingga situasi yang akan dihadapi juga berbeda. Atas dasar itu, wajar kemudian Pemerintah merumuskan satu regulasi baru yang mengatur secara spesifik kebijakan keuangan dalam rangka penanggulangan COVID-19 tersebut melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 sebagai aturan hukum keuangan negara darurat.

Tentu sebagai regulasi yang mengatur rambu-rambu pengelolaan keuangan negara dalam kondisi darurat, materi muatan yang disusun tetap mesti bersandar pada prinsip-prinsip dan asas-asas pengelolaan keuangan negara.¹⁰ Hal ini penting untuk dirumuskan, agar pemaknaan dalam setiap norma yang dibentuk tidak keluar dari ruang lingkup serta koridor hukum, etika dan nilai.¹¹ Lebih jauh, jika di baca ketentuan Pasal 1 ayat (3) UU Kebijakan Keuangan COVID-19, kebijakan keuangan darurat ini mengandung dua aturan pokok, pertama, pengaturan tentang kebijakan keuangan negara; kedua kebijakan tentang stabilitas sistem keuangan. Jika dibedah secara substansi, regulasi keuangan negara darurat ini mengatur 6 (enam) bagian di dalam norma yang meliputi:

1. Penganggaran dan Pembiayaan;
2. Kebijakan di Bidang Keuangan Daerah;
3. Kebijakan di Bidang Perpajakan;
4. Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional;
5. Pelaksanaan Kebijakan Keuangan Negara; dan
6. Pelaporan

Lalu keenam bagian itu ditambah dengan aturan terkait kebijakan stabilitas sistem keuangan, ketentuan sanksi dan ketentuan penutup. Pemerintah tentu menyadari bahwa lahirnya UU Kebijakan Keuangan COVID-19 sangat dibutuhkan sebagai landasan dalam menangani pandemi COVID-19. Hal itu tidak dapat dilepaskan dari ketidakmampuan instrumen hukum normal seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam menangani kondisi yang tidak normal.

Hal ini tentu saja menjadikan UU Keuangan COVID-19, yang lahir dari sebuah Perppu ini menjadi sangat khas dan memiliki karakteristik¹² tersendiri. Jika dicermati dari aspek substansinya undang-undang ini sangatlah kompleks. Karena tidak hanya mengatur keuangan negara namun juga stabilitas perekonomian nasional, terutama di bidang perbankan. Ditambah lagi secara khusus pada Pasal 28 UU Keuangan Covid-19 ini diatur pasal-pasal dalam undang-undang *eksisting* yang tidak berlaku dengan keluarnya UU Keuangan COVID-19 ini. Tentu saja tidak berlakunya pasal-pasal di dalam undang-undang *eksisting* itu berimplikasi secara sistematis kepada sistem pengelolaan keuangan negara yang ada.

Berdasarkan penjelasan di atas, pada hakikatnya seluruh tahapan mulai dari penganggaran hingga pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara dalam rangka penanggulangan COVID-19 yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020

¹⁰ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 45.

¹¹ Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara, Suatu Tinjauan Yuridis*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1986), Hlm. 11.

¹² Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, karakteristik berarti mempunyai sifat khas sesuai dengan perwatakan tertentu. Kamus Bahasa Indonesia edisi elektronik, (2008) diakses dari <https://kbbi.web.id/karakteristik>, terakhir kali diakses pada Rabu, 3 Februari 2021, Pukul 11.30 WIB.

memiliki karakteristik tersendiri yang perlu ditelaah secara akademik. Selain itu, masih ada potensi persoalan di dalam pengelolaan keuangan negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 sehingga perlu dikaji secara akademik berdasarkan prinsip dan kaidah ideal pengelolaan keuangan negara darurat. Mempertimbangkan pentingnya kajian atas sistem tersebut, maka Penulis merasa perlu untuk melakukan kajian komprehensif yang berjudul, "*Prinsip dan Dinamika Hukum Keuangan Negara Darurat dalam Penanggulangan Pandemi COVID-19*".

Berdasarkan latar belakang tersebut dan dalam rangka menjamin agar secara hukum, kebijakan keuangan COVID-19 ini dianggap konstitusional yang sesuai dengan tujuannya, bersandar pada prinsip dan kaidah hukum keuangan negara darurat, serta tidak berpotensi merugikan keuangan negara di masa depan, maka setidaknya terdapat 2 (dua) rumusan masalah yang dapat menjadi pagar dalam tulisan ini, yaitu pertama, bagaimana konsep, prinsip dan pengaturan hukum keuangan negara darurat dalam bingkai sistem ketatanegaraan Indonesia? Kedua, bagaimana dinamika dan gagasan ke depan terhadap kebijakan keuangan negara dalam penanggulangan pandemi COVID-19 sehingga bersandar pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Menurut F. Sugeng Istanto (2007), penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu

hukum.¹³ Adapun Jenis yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*juridische normative*). Alasannya, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹⁴ Dari segi sifat, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif (*descriptive reseach*). Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian untuk melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu. Dalam penelitian hukum, penelitian deskriptif ini sangat penting untuk menyajikan bahan-bahan hukum yang ada secara tepat, di mana sesuai bahan-bahan itulah preskripsi hukum disusun.

Sedangkan dari sudut pandang bentuk, tipe penelitian ini adalah penelitian preskriptif. Penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada. Sifat perskriptif ini akan digunakan untuk menganalisis dan menguji nilai-nilai yang terdapat dalam hukum. Tidak hanya terbatas pada nilai-nilai dalam wilayah hukum positif semata, melainkan juga nilai-nilai yang melatarbelakangi dan menyemangati lahirnya hukum tersebut. Dengan sifat deskriptif dan bentuknya yang preskripsi, penelitian ini dapat mengungkap apa dan bagaimana konsep, prinsip dan pengaturan hukum keuangan negara darurat dalam bingkai sistem ketatanegaraan Indonesia sekaligus merumuskan gagasan ke depan terhadap kebijakan keuangan negara dalam penanggulangan pandemi COVID-19 sehingga bersandar pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara. Sehubungan dengan uraian di atas, penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu: pendekatan perbandingan

¹³ F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: CV. Ganda, 2007), hlm. 29.

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1984), hlm. 76.

(*comparative approach*), pendekatan konseptual (*consetual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui penelitian kepustakaan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

C. Pembahasan

1. Konsep, Prinsip dan Pengaturan Keuangan Negara Darurat dalam Bingkai Sistem Ketatanegaraan Indonesia

a. Konsep dan Prinsip-prinsip Keuangan Negara Darurat

Hukum yang berlaku dalam keadaan tidak normal, yaitu ditegakkan oleh negara dalam keadaan yang luar biasa. Disebut luar biasa, apabila kaca mata yang berlaku dalam keadaan normal, niscaya cara-cara yang ditempuh itu dapat dikatakan melanggar hukum atau bahkan sewenang-wenang.¹⁵ Akan tetapi, karena keadaannya bersifat luar biasa, hukum yang dipakai adalah hukum yang luar biasa. Tentu saja, harus diakui bahwa perspektif yang demikian juga mengandung kelemahan, *Maxim Neccessity Knows No Law* yang menjadi kata kunci pembenaran terhadap tindakan darurat dalam keadaan darurat banyak dikritik oleh para hukum karena cenderung bersifat *extra legal* dengan mengabaikan prinsip-prinsip *rule of law*.¹⁶

Oleh karena itu, dalam perspektif hukum, keadaan darurat hanya dapat dibenarkan dengan mengubah paradigma hukum tata negara darurat dengan mendasarkan pada prinsip *Neccessity of Proportional Self-Defence*.¹⁷ 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 atas hukum, bukan atas dasar kekuasaan belaka.¹⁸ Dengan demikian, dalam rangka penegakan hukum di masa darurat, ukuran-ukuran yang berlaku di masa damai tidak dapat dipakai. Ukurannya haruslah ukuran-ukuran di masa darurat yang memiliki ukurannya tersendiri.¹⁹

Itu sebabnya, 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 darurat. Dalam hal terjadinya keadaan darurat, hukum positif yang berlaku sejatinya tidak mampu untuk berdiri sendiri sebagai landasan untuk diambilnya kebijakan oleh pemerintah. Melainkan juga memerlukan instrumen hukum khusus lainnya, yang dibentuk untuk merespon keadaan darurat tersebut. Keadaan darurat sejatinya memiliki pengertian yang sangat luas, tergantung pada

¹⁵ Shylashri Shankar, "The State of Emergency in India: Böckenförde's Model in a Sub-National Context", *German Law Journal*, Volume 19, Nomor 02, (2008) : 345.

¹⁶ Vicki C. Jackson, "Suing the Federal Government: Sovereignty, Immunity, and Judicial Independence", *35 Geo. Wash. Int'l L. Rev.*, Volume 23, Nomor 09, (2003) : 571.

¹⁷ Agus Adhari, "Ambiguitas Pengaturan Keadaan Bahaya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi*, Vol. 11 Nomor 1 (2009): 043 – 061.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 331-332.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 332.

jenis kedaruratan yang terjadi, penyebab terjadinya kedaruratan, hingga dampak dari kedaruratan yang terjadi.²⁰

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.²¹ Sebagai sebuah negara hukum yang menganut sistem pemerintahan presidensial, UUD 1945 memberikan beberapa kewenangan ekstra kepada Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan untuk menangani keadaan luar biasa yang berpotensi mengganggu stabilitas nasional itu. Kewenangan tersebut secara konstitusional telah 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 Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, terdapat 3 syarat terkait ihwal kegentingan yang memaksa dalam mengeluarkan perppu yaitu:²²

- 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 memadainya undang-undang yang saat ini ada; dan
- 3) Kondisi kekosongan hukum yang ada tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa yang memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Salah satu keadaan darurat yang kemudian menyebabkan dibutuhkannya norma hukum ekstra dalam penanganannya adalah keadaan darurat kesehatan. Hal ini diatur melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantina 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.

Selain perspektif hukum tata negara, keadaan darurat juga dibingkai dalam postulat hukum administrasi negara. Di

²⁰ *Ibid.*, hlm. 2.

²¹ *Ibid.*, Hlm, 2.

²² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

mana, keadaan darurat negara 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.²³ Dalam hukum administrasi negara, keadaan darurat negara harus ditetapkan kepala pemerintahan, baik penetapan awal dan akhir waktu darurat, sebagai kehendak pemerintahan kepada warga masyarakat dan seluruh pihak atas situasi yang luar biasa.²⁴ Penetapan keadaan darurat sebagai kepala pemerintahan dimaksudkan untuk melindungi kepentingan umum dan menjelaskan cara pemerintahan bekerja dalam situasi negara darurat.²⁵

Itu sebabnya, keadaan darurat itu ditetapkan melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Sejalan dengan itu, Dian Puji Simatupang menyebutkan bahwa penetapan kedaruratan oleh presiden diperlukan menurut hukum administrasi negara, karena tiga alasan:²⁶

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 kedaruratan, untuk mencapai kemanfaatan umum yang lebih

- besar dengan menetapkan protokol dan pedoman tindakan pemerintahan khusus;
2. agar warga masyarakat dapat segera melakukan upaya pembatasan dan penyesuaian kehidupan sosial ekonomi dengan situasi kedaruratan, serta memahami hak dan kewajibannya yang harus diikuti dalam keadaan darurat;
3. agar hubungan hukum, baik hukum publik dan hukum perdata agar dijalankan sesuai dengan mekanisme keadaan darurat, serta memberikan kesempatan penyesuaian hukum yang sejalan dengan situasi keadaan darurat.

Lebih lanjut, Dian Puji Simatupang 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.²⁷ Dengan demikian, seluruh tindakan pemerintahan yang dilakukan pada saat darurat merupakan tindakan yang sah, akuntabel, dan memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik.²⁸

Salah satu sektor yang terdampak dengan adanya 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 akibat penyebaran COVID-19 menyebabkan

²³ E. Utrecht, *Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1964), hlm. 87.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Dian Puji Nugraha Simatupang, "Keadaan Kahar dalam Keuangan Negara", dalam Artikel dalam Tulisan Dian Puji Nugraha Simatupang, 2020, *Ekulibrium Kebijakan Keuangan Negara Menghadapi Keadaan Negara Darurat Akibat Penyebaran Covid-19 Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020*, dipublikasikan dalam rangka diskusi pada tanggal 28 April 2020, Hlm. 6.

²⁷ *Ibid.*, Hlm. 7.

²⁸ *Ibid.*

beberapa asumsi makro yang termuat dalam APBN harus berubah mengikuti kondisi perekonomian global. Antisipasinya adalah dengan menetapkan kebijakan keuangan negara dan perekonomian negara yang sejalan 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 pemerintahan yang perlu dilakukan guna mencapai tujuan yang lebih besar dan lebih prioritas dalam melindungi kepentingan umum (*bestuurzorg*).²⁹ Mengingat alas fakta yang dihadapi negara saat itu adalah keadaan memaksa atau di luar keadaan normal, tindakan pemerintahan yang ditetapkan berlandaskan pada cara-cara yang luar biasa untuk tujuan melindungi kepentingan umum (*algemeen belang*).³⁰ Oleh sebab itu, negara kemudian menetapkan secara khusus masa waktu, prosedur dan syarat, serta substansi tertentu dalam melaksanakan situasi darurat dengan mengesampingkan beberapa ketentuan yang berlaku umum pada situasi normal.

Senada dengan itu, Herman Sihombing menjelaskan bahwa upaya mengenyampingkan beberapa ketentuan yang berlaku umum bukan dimaksudkan untuk diberlakukan secara terus menerus, sehingga menjadi peraturan reguler. Akan tetapi, sebagai peraturan yang akan diberlakukan pada masa

yang ditentukan pada peraturan tersebut disertai dengan syarat dan prosedur, serta substansi pelaksanaannya secara khusus.³¹ Menurut Philipus M. Hadjon dalam hukum administrasi negara, pemberlakuan secara khusus peraturan dasar dalam keadaan darurat menjadi sah sepanjang memenuhi alas fakta yang memadai dan negara memprioritaskan kemanfaatan umum (*doelmatigheid*) akan dapat diperoleh dengan penerapan peraturan yang bersifat darurat tersebut.³²

Dengan demikian, keadaan darurat tetap harus dipahami dalam pandangan yang sesuai dengan alas fakta yang terjadi pada saat keadaan darurat, dan tidak menggunakan parameter dan indikator keadaan normal. 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/atau peraturan tersebut telah memenuhi secara memadai dan menyakinkan (*reasonable assurance*).

Oleh sebab itu, yang utama dalam menguji keabsahan peraturan dan keputusan administrasi pemerintahan dalam keadaan darurat adalah adanya asas *prosesual* atau *ekuilibrium* antara kepentingan negara dan kepentingan umum yang harus dilindungi. Asas prosesual memberikan gambaran atas fakta objektif kepentingan umum yang harus dilindungi oleh pemerintah, sehingga menjadi motivasi dalam pengambilan keputusan atau peraturan. Ekuilibrium kepentingan negara dan kepentingan umum

²⁹ Safri Nugraha *et al*, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2007), hlm. 6.

³⁰ *Ibid*.

³¹ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Djambatan, 1996), hlm. 97.

³² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993), hlm. 298.

akan menjaga kepercayaan diri pemerintah dalam melindungi kepentingan umum yang harus menjadi prioritas, sehingga pemerintah menjadi tidak ragu-ragu, cepat dan tepat dalam mengambil tindakan pemerintahan apapun yang diperlukan. Akan tetapi, ekuilibrium ini akan mencapai kesempurnaan ketika pemerintah juga menetapkan pedoman mitigasi dan protokol pelaksanaan tindakan pemerintahan dan menetapkan konsep pengawasan internal dalam pelaksanaan tindakan pemerintahan.

Tentu dari pendekatan konsep hukum administrasi negara dan hukum tata negara darurat yang diuraikan di atas, maka desain negara dalam kondisi darurat juga berimplikasi langsung pada kebijakan administrasi pemerintahan, salah satunya yaitu fungsi pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Artinya, 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 notabene juga mesti 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 darurat yang dijelaskan sebelumnya. Hanya saja, secara teknis perlu penormaan spesifik bagaimana pemerintahan bisa bekerja sebagai pemegang kekuasaan di bidang keuangan negara dalam kondisi darurat berlandaskan

pada prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik (*good financial governance*).³³

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 (darurat). 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 selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran.

Tentu 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:³⁴

(1) akuntabilitas berdasarkan hasil atau kinerja;

³³ Lihat <https://theconversation.com/tidak-mengatur-pengawasan-dan-pelaporan-penggunaan-anggaran-perppu-keuangan-covid-19-buka-celah-korupsi-137614>

³⁴ Muhammad Djafar Saidi, *Op.cit.*, hlm. 35.

- (2) keterbukaan dalam setiap transaksi pemerintah;
- (3) pemberdayaan manajer profesional; dan
- (4) adanya lembaga pemeriksa eksternal yang kuat, profesional dan mandiri serta dihindarinya duplikasi dalam pelaksanaan pemeriksaan.

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.³⁵ 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:³⁶

- a. asas kesatuan;
- b. asas universalitas;
- c. asas tahunan;
- d. asas spesialisasi;
- e. asas akuntabilitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas profesionalitas
- h. asas proporsionalitas;
- i. asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara; dan

- j. asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri.

Secara konsep hukum, prinsip dan asas pengelolaan keuangan negara yang diuraikan di atas, tidak hanya berlaku untuk negara dalam keadaan normal saja, namun juga berlaku dan lebih diperketat dalam keadaan tidak normal (darurat). Itu sebabnya, menghadapi situasi darurat bencana non-alam pandemi COVID-19 ini, secara spesifik sudah banyak juga penelitian dan kajian yang menjelaskan soal prinsip-prinsip dalam pengelolaan keuangan negara darurat untuk penanggulangan pandemi COVID-19 di dunia. Penelitian itu diantaranya yang dirilis oleh World Health Organization (WHO) dalam jurnalnya berjudul "*How to Budget for COVID-19 response?*" yang ditulis oleh Barroy, Ding Wang dan Josep Kutzin. Di mana, dalam kajian itu Barroy, Ding Wang dan Josep Kutzin merumuskan bahwa terdapat 3 (tiga) prinsip penting dalam pengelolaan anggaran negara untuk penanggulangan pandemi COVID-19 ini yaitu:³⁷

1. *using existing budgetary flexibility and exceptional spending procedures to fund first;*
2. *accelerating revision of finance laws to secure a budget for the response through expenditure earmarking;*
3. *releasing public funds to frontline service providers timely and facilitating expenditure tracking.*

³⁵ Beni Kurnia Illahi, *Konstitusionalitas Sistem Pertanggungjawaban Keuangan Negara Ditinjau Dari Aspek Kelembagaan Pengawasan Keuangan Negara*, (Padang: Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, 2017), hlm. 32.

³⁶ Yenny Sucipto, Dani Setiawan, Abdul Waidl, dan Ah Maftuchan, *Anggaran Pendapatan Belanja Negara Konstitusional, Prinsip dan Pilihan Kebijakan*, (Yogyakarta: Galang Pustaka, 2014), Hlm. 99.

³⁷ Hélène barroy, et.al, *How to Budget for COVID 19 response?*, (Washington D.C.: World Health Organization (WHO), 2020), hlm. 9.

Menariknya, pada bagian rekomendasi tiga peneliti WHO tersebut menjelaskan bahwa *"ensuring an appropriate balance between flexibility and accountability is relevant now more than ever under these exceptional circumstances"*.³⁸ Melalui jurnal tersebut Barroy, dkk merekomendasikan bahwa hal paling utama yang perlu disikapi dalam pelaksanaan anggaran penanganan COVID-19 ini adalah fleksibilitas dan akuntabilitas. Sebab, biaya dalam keadaan darurat merupakan konsekuensi logis dalam upaya mewujudkan tindakan pemerintahan yang cepat dan luar biasa diperlukan dalam kondisi yang tidak sempurna. Di samping itu, biaya tersebut juga akan sampai 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 syarat prosedur yang darurat.

b. Pengaturan Keuangan Negara dalam Kondisi Darurat dalam Bingkai Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Merumuskan kebijakan keuangan dan perekonomian negara dalam kondisi darurat merupakan suatu hal yang penting 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 sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya. Meskipun dalam

demarkasi konstitusional Bab VIII UUD 1945 Perihal Keuangan Negara tidak secara eksplisit mengatur soal kebijakan keuangan negara dalam kondisi darurat, namun tetap saja penjelmaan APBN sebagaimana maksud Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 wajib dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Norma tersebut akan tetap menjadi alas dan "pasal jantung" hukum keuangan negara dalam pelaksanaan APBN darurat.³⁹ Karena pada hakikatnya *public revenue* dan *expenditure* keuangan negara dalam APBN adalah sebuah kedaulatan. Filosofi tersebut sesungguhnya sejalan dengan pandangan Rene Stourrm yang menyatakan, *"the constitutional right wich a nation possesses to authorize public revenue and expenditures doesn't originates from the fact that the members of the nation contribute the payments. The rights are based on a loftier idea. The idea of sovereignty"*.⁴⁰

Itu sebabnya, 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

³⁸ *Ibid.*, hlm. 10.

³⁹ Beni Kurnia Illahi, *Op.cit.*, hlm, 5.

⁴⁰ Rene Stourrm, *Op.cit.*, hlm. 12.

prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi:

1. perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN;
2. perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
3. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja;
4. 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 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 kemudian diusulkan nantinya 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.

Apalagi secara karakter hukum UU APBN merupakan undang-undang penetapan, 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 tersebut, UU APBN sebenarnya merupakan domain pemerintah dalam perumusan dan perencanaannya, yang kemudian membutuhkan hak *budget*

DPR untuk menyetujui atau tidak.⁴¹ Dalam hal kondisi kedaruratan, persetujuan tidak ditempatkan di awal, melainkan sekalian di akhir pelaksanaan dengan maksud terjadinya perubahan konsep hak budget DPR yang sebelumnya menguji pengeluaran negara untuk kebutuhan di tahun berjalan, menjadi menguji pengeluaran negara untuk kemanfaatan di tahun berjalan.⁴²

Keduanya sama-sama tetap menggunakan dan menjalankan hak budget DPR, di mana hak *budget* keadaan normal, alokasi yang tidak disetujui DPR karena belum menjadi kebutuhan DPR akan dicoret atau ditarik, sedangkan dalam keadaan darurat, alokasi yang tidak disetujui karena tidak sesuai kemanfaatannya harus dipertanggungjawabkan pemerintah dalam berbagai bentuk, yaitu meminta Badan Pemeriksa Keuangan 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 keadaan darurat.

Dengan demikian, keliru apabila pada masa darurat, hak *budget* DPR dikesampingkan dalam proses penganggaran, sehingga seakan-akan pemerintah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara berjalan sendiri. Hal ini disebabkan perubahan mekanismenya saja, yang sebelumnya hak

budget DPR dilakukan di awal menjadi di akhir setelah diterbitkannya LKPP. Di sisi lain, kekhawatiran akan pemerintah bertindak sewenang-wenang dalam penggunaan anggaran dalam keadaan darurat harus dikesampingkan karena Presiden wajib menugaskan menteri yang menangani urusan pemerintahan bidang keuangan menyusun pedoman pengelolaan keuangan dalam kondisi darurat yang mengatur syarat prosedur dan substansi pelaksanaan penganggaran keuangan, serta juga Presiden dapat memerintahkan aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), inspektorat jenderal kementerian/ lembaga dan inspektorat provinsi/kabupaten/kota untuk melakukan pengawasan dan pengendalian.⁴³

Dengan demikian, secara formal, mekanisme penyusunan APBN dan persetujuan DPR sebagai pemegang hak budget tetap ada dan tidak ada norma konstitusi yang dilanggar. Hal ini disebabkan pelaksanaan APBN tetap memenuhi dan mendapatkan persetujuan DPR. Dengan demikian, secara diagramatis dapat disampaikan formula UU APBN dalam keadaan darurat telah memenuhi asas konstitusionalitas ketika kemudian dimuat dalam UU Kebijakan Keuangan COVID-19, sebagai berikut.

⁴¹ Mei Susanto, "Hak Budget DPR Dalam Pengelolaan Keuangan Negara", Jurnal Rechtsvinding, Volume 5, Nomor 2 (2016): 187.

⁴² Op.Cit., Dian Puji Nugraha Simatupang, 2020, *Ekulibrium Kebijakan Keuangan Negara Menghadapi Keadaan Negara Darurat Akibat Penyebaran Covid-19 Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020*, Hlm, 8.

⁴³ Beni Kurnia Illahi dan Muhammad Ikhsan Alia, "Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerjasama BPK dan KPK", Jurnal Integritas, Volume 3, Nomor 2 (2017): 265.

No.	UU APBN Materiil Keadaan Normal	UU APBN Materiil Keadaan Darurat
1.	UU APBN merupakan UU penetapan yang berlaku dan dipertanggungjawabkan pemerintah yang materi muatannya berlaku prinsip dalam UU Keuangan Negara	UU APBN merupakan UU penetapan yang berlaku dan dipertanggungjawabkan pemerintah yang materi muatannya disesuaikan dengan fakta dan kondisi darurat
2.	UU APBN memuat asumsi makro yang diusulkan kepada DPR dan melalui pembahasan biasa.	UU APBN memuat penyesuaian asumsi makro yang disampaikan kepada DPR dan melalui pembahasan saat realisasi
3.	Persetujuan DPR sebagai hak <i>budget</i> disampaikan setelah Presiden menyerahkan RUU APBN dan Nota Keuangan dan pembahasannya dengan pemerintah	Persetujuan DPR sebagai hak budget disampaikan setelah penyerahan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat yang diperiksa BPK terlebih dahulu, dan pembahasannya dengan pemerintah
4.	Persetujuan sebagai hak budget diberikan dengan mempertimbangkan nilai kebutuhan alokasi anggaran untuk tahun berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (<i>wetmatigheid, rechtmatigheid</i>)	Persetujuan sebagai hak <i>budget</i> diberikan dengan mempertimbangkan nilai kemanfaatan alokasi anggaran untuk tahun berjalan yang telah dikeluarkan (<i>doelmatigheid</i>)

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

2. Dinamika dan Gagasan ke Depan terhadap Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanggulangan Pandemi COVID-19 sehingga Bersandar pada Prinsip-Prinsip Pengelolaan Keuangan Negara

Pada prinsipnya setiap kebijakan keuangan negara harus diletakkan pada konsep pertanggungjawaban penggunaan keuangan negara yang tentu saja membawa implikasi yuridis yang cukup signifikan dalam sistem ketatanegaraan.⁴⁴ Itu sebabnya, perumusan APBN tidak bisa semata-mata hanya membicarakan pada aspek kebijakan, atau dikenal dengan istilah politik anggaran, namun harus melihat bagaimana implementasinya ketika diterapkan,⁴⁵ apalagi dalam kondisi darurat yang menyangkut hajat hidup orang banyak di bidang kesehatan dan

⁴⁴ Ikhwan Fahrojih, *Pengawasan Keuangan Negara, Pemeriksaan Keuangan Negara Melalui Auditor Internal dan Eksternal Serta DPR*, (Malang, Intrans Publishing, 2016), hlm. 10.

⁴⁵ Yuli Indrawati, "Implikasi Regulasi Keuangan Negara Bagi Pengelolaan Keuangan Otoritas Jasa Keuangan", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 5, Nomor 2 (2016): 201.

perekonomian. Artinya, meskipun dalam keadaan normal sudah ada pengaturan soal pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan negara, namun dalam keadaan darurat seperti ini, perlu penormaan secara spesifik perihal kebijakan pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan negara dalam mengatasi pandemi COVID-19 ini.

Atas dasar itu diperlukan *grand design* ataupun gagasan ke depan terhadap kebijakan keuangan negara dalam penanggulangan pandemi COVID-19 yang bersandar pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara. Setidaknya gagasan itu di desain dalam rangka menciptakan pengelolaan keuangan negara yang baik dan tepat sasaran sekaligus menutup celah hukum para pemangku kepentingan untuk berbuat di luar batas demarkasi hukum yang berujung pada kerugian keuangan negara.

Adapun *grand design* atau gagasan yang akan digagas dalam rangka memurnikan kebijakan keuangan penanggulangan COVID-19 sehingga senafas dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara, maka akan dititikberatkan pada 4 (empat) hal, *pertama*, menata ulang UU Kebijakan Keuangan COVID-19 sesuai dengan prinsip dan tahapan pengelolaan keuangan negara yang baik sekaligus merancang peraturan pelaksana dari undang-undang dimaksud dengan meng-*highlight* beberapa aturan paket undang-undang keuangan negara; *kedua*, merekayasa dan mendesain lembaga-lembaga negara khususnya lembaga pengawas keuangan dan aparat penegak hukum untuk bersinergi mengawasi kebijakan keuangan COVID-19; *ketiga*, mendesain konsep *take and give* terhadap pejabat pemerintah yang akan mengeluarkan tindakan atau keputusan yang

bersifat administratif yang berkaitan dengan persoalan keuangan; dan *keempat*, melakukan reformasi teknis terhadap sistem pengawasan keuangan dalam kondisi normal pada seluruh titik-titik yang rawan akan korupsi sebagai *platform* di setiap instansi kementerian/ lembaga dan pemerintah daerah yang akan mengeluarkan kebijakan berkenaan dengan penanggulangan COVID-19.

a. Menata Ulang UU Kebijakan Keuangan COVID-19 dan Peraturan Pelaksana Berdasarkan Prinsip dan Tahapan Pengelolaan Keuangan Negara yang baik

Upaya memperbaiki sistem kebijakan keuangan COVID-19 melalui peraturan perundang-undangan merupakan suatu hal yang penting, salah satu metodenya yaitu dengan cara melakukan penataan ulang terhadap aturan tersebut. Penataan ulang tersebut berfungsi agar norma UU Kebijakan Keuangan COVID-19 yang belum mengatur secara spesifik terkait sistem pengawasan keuangan COVID-19, diturunkan pengaturannya ke peraturan pelaksana yang lebih konkrit dengan meng-*highlight* beberapa aturan paket undang-undang keuangan negara terutama yang mengatur soal penguatan kebijakan pengawasan keuangan. Hal tersebut penting dilakukan agar tidak terjadi kekosongan hukum perihal pengawasan keuangan di dalam UU Kebijakan Keuangan COVID-19 ini. Sebab, ketentuan norma yang dikeluarkan dalam keadaan darurat ini perlu diatur secara spesifik melalui peraturan pemerintah atau peraturan presiden, dengan mengakomodir ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara,

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Di mana, dalam Pasal 3 ayat (1) UU Keuangan Negara menjelaskan bahwa Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Pengelolaan dimaksud dalam ayat ini mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Begitu juga sebagaimana dinukilkan dalam Pasal 1 angka 6 UU Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menjelaskan bahwa Pengelolaan Keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban.

Artinya, kedua pasal tersebut mengamini bahwa pengawasan merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara, baik dalam keadaan normal maupun tidak normal. Sehingga, jika kita mau mendesain sistem pengawasan keuangan dalam keadaan darurat, maka peraturan pemerintahnya pun harus bersifat baru dan mengikuti kondisi yang ada, namun tidak mengabaikan ketentuan-ketentuan hukum yang berada di level undang-undang. Oleh karena itu, untuk mendesain materi muatan yang terdapat dalam peraturan pemerintah tentang sistem pengawasan keuangan dalam penanggulangan

COVID-19 ini, maka diperlukan komponen-komponen apa saja yang perlu dimuat dalam peraturan pemerintah tersebut. Menurut Guy mengidentifikasi bahwa terdapat 5 (lima) komponen pengawasan internal yang saling berhubungan sebagai berikut:

- a. Lingkungan pengendalian (*control environment*), Pimpinan Instansi Pemerintah dan seluruh pegawai harus menciptakan dan memelihara lingkungan dalam keseluruhan organisasi yang menimbulkan perilaku positif dan mendukung terhadap pengendalian intern dan manajemen yang sehat;
- b. Penilaian resiko (*risk assessment*), pengendalian intern harus memberikan penilaian atas risiko yang dihadapi unit organisasi baik dari luar maupun dari dalam;
- c. Aktivitas pengendalian (*control activities*), kebijakandan prosedur yang dikembangkan oleh manajemen untuk mengantisipasi risiko yang dapat menghalangi entitas mencapai tujuannya;
- d. Informasi dan komunikasi (*information and communication*); komponen ini terdiri dari sistem informasi yang digunakan untuk menghasilkan informasi keuangan dan bagaimana mengkomunikasikan informasi tersebut;
- e. Pemantauan (*monitoring*), pemantauan harus dapat menilai kualitas kinerja dari waktu ke waktu dan memastikan bahwa rekomendasi hasil audit dan reviu lainnya dapat segera ditindaklanjuti.

Dengan adanya komponen ini, maka aparat yang akan mengawasi tinggal menentukan model sistem pengawasan seperti apa yang paling efektif dan proporsional untuk dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan,

sehingga tidak terjadi kebocoran anggaran yang berpotensi merugikan keuangan negara dan penyalahgunaan kekuasaan dan itu harus diatur sedetail mungkin di dalam peraturan pelaksana UU Kebijakan Keuangan COVID-19.

b. Merekayasa dan Mendesain Lembaga Pengawas Keuangan dan Aparat Penegak Hukum untuk Bersinergi Mengawasi Kebijakan Keuangan COVID-19

Sinergitas antar lembaga dalam melawan COVID-19 merupakan bentuk perhatian serius pemerintah dalam menanggulangi pandemi. Apalagi sinergitas tersebut didesain antar lembaga pengawas keuangan dan aparat penegak hukum dalam rangka mengawasi kebijakan keuangan COVID-19 dari praktik-praktik penyalahgunaan kekuasaan. Itu sebabnya, meskipun hari ini antar lembaga tersebut telah melakukan kerjasama lintas sektor dalam mengawasi keuangan negara, namun cakupannya tentu saja berbeda. Oleh karena itu, dalam rangka mendesain hubungan sinergitas antar lembaga pengawas keuangan dalam menanggulangi pandemi COVID-19, maka pemerintah dalam hal ini Presiden beserta jajaran kementerian terkait membentuk Tim Khusus yang berfungsi mengawasi setiap pelaksanaan anggaran penanggulangan COVID-19 ini.

Fungsinya tentu saja mengkoordinasikan kebijakan pengawasan pada seluruh tahapan-tahapan pelaksanaan APBN dan melakukan *tracking* terhadap tindakan atau kebijakan pejabat pemerintah yang berpotensi merugikan keuangan negara. Meskipun fungsi ini telah dimiliki oleh lembaga-lembaga pengawas keuangan baik secara internal maupun eksternal oleh lembaga seperti Badan

Pemeriksaan Keuangan (BPK), Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat dan lembaga pengawas keuangan lainnya, namun tentu dalam kondisi pandemi seperti ini seluruh aparat pengawas tersebut mengalami kesulitan dalam mengawasinya. Pasalnya, objek yang akan diawasi tidak saja dalam lingkup pemerintah pusat, melainkan hingga ke level pemerintah desa. Sebab, peruntukan dana atau bantuan sosial tersebut ditujukan langsung kepada masyarakat yang terkena dampak pandemi COVID-19 ini.

Itu sebabnya, untuk mendukung kebijakan pengawasan tersebut, diperlukan lembaga aparat penegak hukum untuk melacak indikasi-indikasi kecurangan pengambil kebijakan yang kemudian berujung pada kerugian keuangan negara. Lembaga dimaksud meliputi Komisi Pemberantasan Korupsi, Kejaksaan, Kepolisian dan Pusat Pelaporan Analisis Transaksi Keuangan. Keempat lembaga tersebut diharapkan juga didukung oleh partisipasi masyarakat untuk mengawasi kebijakan keuangan COVID-19 tersebut. Artinya, masyarakat sipil juga perlu turut dilibatkan dalam proses ini. Tentu saja untuk merancang sinergitas antar lembaga ini diperlukan instrument hukum dalam bentuk Keputusan Presiden tentang Pembentukan Tim Khusus dalam Mengawasi Tahapan Pelaksanaan Anggaran Penanggulangan COVID-19. Agar instansi atau subjek yang ditunjuk mengetahui tugas, pokok, dan fungsinya dalam rangka mengawasi dan melacak segala tahapan pelaksanaan APBN dalam keadaan darurat dengan besaran dana Rp. 695,2 triliun yang bersumber dari APBN Tahun 2020.

c. Mendesain Konsep *Take and Give* terhadap Pejabat Pemerintah yang akan mengeluarkan Tindakan atau Keputusan yang Berhubungan dengan Keuangan

Hak dan kewajiban bagi kekuasaan eksekutif terkhusus Pejabat Pemerintah dalam menjalankan kewenangannya tentu saja perlu dibatasi melalui undang-undang. Hal ini didesain dalam rangka mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan pejabat pemerintah dalam mengeluarkan setiap tindakan atau keputusan yang bersifat administratif, apalagi berkenaan dengan keuangan yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Itu sebabnya, jika dibaca rumusan Pasal 27 ayat (1), (2), dan (3) UU Kebijakan Keuangan COVID-19, pada prinsipnya ketiga norma ini telah memberikan keleluasaan atau fleksibilitas bagi Pejabat Pemerintah dalam menjalankan kewenangannya.

Meskipun norma ini sangat menimbulkan polemik dan perdebatan secara hukum, bahkan menjadi salah satu objek pasal yang diuji ke Mahkamah Konstitusi. Namun jika dilihat dari sudut pandang yang berbeda, norma ini sesungguhnya dapat digunakan sebagai jaminan terhadap Pejabat Pemerintah dan itulah konsep *Take and Give* yang akan di desain. Di mana, ketika Pejabat Pemerintah yang bersangkutan mengeluarkan kebijakan ataupun tindakan yang menyangkut persoalan keuangan COVID-19, maka setiap kebijakan atau tindakan yang dikeluarkan tersebut, harus dan wajib disertai dengan pertanggungjawaban keuangan yang transparan, akuntabel dan proporsional sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Di samping itu, dalam rangka penguatan kebijakan pengawasan keuangan terhadap pelaksanaan APBN darurat yang didasari oleh Pasal 27 ayat (1), (2), dan (3) UU Kebijakan Keuangan COVID-19 tersebut, maka dalam hal terjadinya kekhawatiran terhadap tindakan pidana dalam proses pengambilan keputusan dalam keadaan darurat dalam bentuk suap, tipuan, dan/atau paksaan yang menguntungkan secara melawan hukum, upaya mitigasinya sebagaimana yang dititahkan oleh Dian Puji Simatupang yaitu melalui penguatan pengawasan intern pemerintah dan penyusunan pedoman pelaksanaan kegiatan dalam keadaan darurat dan pejabat yang bersangkutan harus siap dengan itu. Dengan demikian, adanya pengendalian intern APIP dalam mencegah dan mendeteksi secara dini kemungkinan terjadinya penggunaan cara lain dalam pelaksanaan anggaran keadaan darurat secara cepat dan efisien, sehingga penanganan keadaan darurat segera dapat diatasi secara sempurna dan akuntabel.

Sebab, biaya dalam keadaan darurat merupakan konsekuensi logis dalam upaya mewujudkan tindakan pemerintah yang cepat dan luar biasa diperlukan dalam kondisi yang tidak sempurna. Kecepatan dan ketepatan pemerintahan dalam penanganan keadaan darurat akibat COVID-19 tidak dapat menggunakan parameter dan indikator yang biasa karena tidak sesuai prosedural atau tidak memenuhi ekuilibrium kebijakan keuangan publik jika suatu alas fakta yang berbeda menggunakan syarat prosedur yang normal atau kondisi yang sempurna, padahal alas fakta jelas terdapat perbedaan dan situasi yang darurat. Di samping itu, biaya tersebut juga akan sampai pada muaranya

untuk diperiksa oleh BPK dan juga hasilnya disampaikan kepada DPR untuk memperoleh persetujuan berkaitan dengan manfaatnya dalam LKPP. Dengan demikian, proses dan sistem pembiayaan tersebut tetap akuntabel dan memenuhi asas umum pemerintahan yang baik dalam suatu syarat prosedur yang darurat. Tentu konsep *Take and Give* ini perlu disosialisasikan kepada Pejabat Pemerintah yang akan mengeluarkan tindakan/keputusan yang berhubungan dengan keuangan COVID-19. Upaya sosialisasi tersebut tentu saja juga perlu didukung oleh instrumen hukum yang dikemas dalam bentuk Instruksi Presiden (Inpres).

d. Melakukan Reformasi Teknis terhadap Sistem Pengawasan Keuangan sebagai Platform di Setiap Instansi Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah

Salah satu wujud dalam reformasi birokrasi di bidang keuangan adalah melakukan pembaharuan terhadap administrasi keuangan, terutama dalam rangka mencegah terjadinya kebocoran atau pun penyimpangan dalam pelaksanaan anggaran. Apalagi menghadapi era revolusi industri 4.0 ini tantangan semuanya harus berbasis digital. Itu sebabnya, diperlukan reformasi teknis terhadap sistem pengawasan keuangan sebagai *platform* di setiap instansi kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Hal tersebut ditujukan agar sistem pengawasan keuangan di setiap instansi dapat terkontrol dengan baik dan terpadu khususnya dalam pelaksanaan anggaran COVID-19 ini. Pasalnya, transparansi dan akuntabilitas yang berbasis pada fleksibilitas anggaran menjadi prinsip utama dalam penanganan COVID-19.

Tentu untuk mewujudkan hal tersebut reformasi teknis di setiap sistem pengawasan menjadi sebuah keharusan. Reformasi teknis tersebut dapat berupa mendesain dan menciptakan sistem elektronik yang tepat guna terhadap lalu lintas penggunaan anggaran Rp. 695,2 triliun yang bersumber dari APBN Tahun 2020 yang disiapkan pada tiap-tiap instansi kementerian/lembaga termasuk pemerintah daerah. Sistem pengawasan yang didesain juga dibarengi dengan *open access system*, sehingga publik dapat melihat sejauh mana upaya pemerintah dalam penanggulangan COVID-19 dan sudah berapa banyak anggaran yang sudah didistribusikan untuk masyarakat yang terdampak. Dengan desain seperti itu, aparat pengawas keuangan akan lebih mudah mengawasi dan memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan di setiap akhir semester anggaran nanti.

D. Penutup

Dalam rangka menjamin konstitusionalitas sistem pengelolaan keuangan negara dalam kondisi tidak normal, maka Pemerintah harus lebih memperhatikan instrumen-instrumen hukum yang menjadi dasar pengelolaan keuangan negara dalam keadaan darurat. Ketiadaan norma hukum khusus dalam menangani gejolak stabilitas keuangan negara dan sistem keuangan nasional akibat pandemi COVID-19 bukan berarti memberikan pemerintah keleluasaan dalam membentuk norma-norma yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara di dalam konstitusi.

Berdasarkan hal itu, penulis kemudian menyarankan untuk dilakukannya perbaikan regulasi pengelolaan keuangan negara dalam kedaruratan akibat pandemi COVID-19 seperti

pada saat ini. Hal itu bertujuan untuk kembali menyelaraskan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara agar tidak menciptakan sistem pengelolaan yang tidak terkendali (*lost control*). Sebab, 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), yang tentunya menyebabkan terbukanya celah koruptif dalam pengelolaan keuangan negara pada saat ini.

Adapun *grand design* ataupun cetak biru yang digagas dalam rangka memurnikan sekaligus menguatkan sistem pengawasan keuangan dalam penanggulangan COVID-19 ini adalah *pertama*, menata ulang peraturan pelaksana dari UU Kebijakan Keuangan COVID-19 itu sendiri dengan meng-*highlight* beberapa paket undang-undang keuangan negara terutama berkenaan dengan penguatan kebijakan pengawasan keuangan; *kedua*, merekayasa dan mendesain lembaga-lembaga negara khususnya lembaga pengawas keuangan dan aparat penegak hukum untuk bersinergi mengawasi kebijakan keuangan COVID-19; *ketiga*, mendesain konsep *take and give* terhadap pejabat pemerintah yang akan mengeluarkan tindakan atau keputusan yang bersifat administratif yang berkaitan dengan persoalan keuangan; dan *keempat*, melakukan reformasi teknis terhadap sistem pengawasan keuangan dalam kondisi normal pada seluruh titik-titik yang rawan akan korupsi sebagai *platform* di setiap instansi kementerian/lembaga dan pemerintah daerah yang akan mengeluarkan kebijakan berkenaan dengan penanggulangan COVID-19. Empat hal penting inilah yang

kemudian dibungkus dalam satu naskah cetak biru kebijakan pengawasan pelaksanaan APBN sebagai upaya mengantisipasi kerugian negara di tengah gejolak ekonomi global akibat pandemi COVID-19 dan keadaan khusus lainnya dikemudian hari.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara, *Segi Hukum Terhadap Implikasi COVID-19 di Indonesia, Hasil Pemikiran Kritis APPTHI*, (Jakarta: Kencana, 2020).
- Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009).
- _____, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara, Suatu Tinjauan Yuridis*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1986).
- E. Utrecht, *Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Jakarta: Ichtisar Baru van Hoeve, 1964).
- F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: CV. Ganda, 2007).
- Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Djambatan, 1996).
- Ikhwan Fahrojih, *Pengawasan Keuangan Negara, Pemeriksaan Keuangan Negara Melalui Auditor Internal dan Eksternal Serta DPR*, (Malang, Intrans Publishing, 2016).
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2008).
- Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2011).
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993).
- Rene Stourm, *The Budget*, (Paris: Public Affair Press, 1913), hlm. 276. sebagaimana dikutip oleh Vincent J. Browne, *The Control of Public Budget*, (Paris: Public Affairs Press, 1933).
- Safri Nugraha *et al*, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2007).
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1984).
- W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo, 2014).
- Yenny Sucipto, Dani Setiawan, Abdul Waidl, dan Ah Maftuchan, *Anggaran Pendapatan Belanja*

- Negara Konstitusional, Prinsip dan Pilihan Kebijakan*, (Yogyakarta: Galang Pustaka, 2014).
Makalah/Artikel/Prosiding
- Agus Adhari, "Ambiguitas Pengaturan Keadaan Bahaya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi*, Vol. 11 Nomor 1 (2009): 043 – 061.
- Aras Firdaus, "Kebijakan Hukum Pidana Sebagai Upaya Penanggulangan Kedaruratan COVID-19," *Majalah Hukum Nasional*, Volume 50, Nomor 2 (2020): 203.
- Beni Kurnia Illahi dan Muhammad Ikhsan Alia, "Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerjasama BPK dan KPK", *Jurnal Integritas*, Volume 3, Nomor 2 (2017): 265.
- Beni Kurnia Illahi, *Konstitusionalitas Sistem Pertanggungjawaban Keuangan Negara Ditinjau Dari Aspek Kelembagaan Pengawasan Keuangan Negara*, (Padang: Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, 2017).
- Dian Puji Nugraha Simatupang, 2020, *Ekulibrium Kebijakan Keuangan Negara Menghadapi Keadaan Negara Darurat Akibat Penyebaran COVID-19 Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020*, dipublikasikan dalam rangka diskusi pada tanggal 28 April 2020.
- Hélène barroy, et.al, *How to Budget for COVID 19 response ?*, (Washington D.C.: World Health Organization (WHO), 2020).
- Mei Susanto, "Hak Budget DPR Dalam Pengelolaan Keuangan Negara", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 5, Nomor 2 (2016): 187.
- Muhammad Syarif Nuh Syarif, "Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang," *Jurnal Hukum Lus Quia Iustum*, Volume 18, Nomor 2 (2011): 476.
- Rezky Panji Perdana Martua Hasibuan et.al., "Optimasi Peran Negara Menghadapi Pandemi Corona Virus Disease 2019 dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat," *Jurnal Sosial & Budaya Syar-I*, Volume 7, Nomor 7 (2020): 582.
- Shylashri Shankar, "The State of Emergency in India: Böckenförde's Model in a Sub-National Context", *German Law Journal*, Volume 19, Nomor 02, (2008) : 345.
- Tomy Michael, "Hukum Tata Negara Darurat Corona Indonesia," *Jurnal Mimbar Keadilan*, Volume 13, Nomor 2 (2020): 389.
- Vicki C. Jackson, "Suing the Federal Government: Sovereignty, Immunity, and Judicial Independence", *35 Geo. Wash. Int'l L. Rev*, Volume 23, Nomor 09, (2003) : 571.
- Yuli Indrawati, "Implikasi Regulasi Keuangan Negara Bagi Pengelolaan Keuangan Otoritas Jasa Keuangan", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 5, Nomor 2 (2016): 201.

Internet

<https://theconversation.com/tidak-mengatur-pengawasan-dan-pelaporan-penggunaan-anggaran-perppu-keuangan-covid-19-buka-celah-korupsi-137614>

Kamus Bahasa Indonesia edisi elektronik, (2008)
<https://kbbi.web.id/karakteristik>

Peraturan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.