

BAB II

**TINJAUAN UMUM PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGANTI UNDANG-UNDANG, PENANGANAN PEMBIAYAAN COVID-
19, HUKUM KEUANGAN NEGARA**

A. Penerapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

1. Peraturan Perundang-Undangan

Dalam khazanah ilmu hukum, terdapat beberapa definisi mengenai istilah “perundang-undangan” atau kata “peraturan perundang-undangan”, jika menggunakan bahasa baku yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Secara otomatis, terminologi perundang-undangan lazim disebut juga *wetgeving*, *gesetgebug* ataupun *legislation* (Sulaiman 2017, hlm.4). Maria Farida Indrati Soeprapto mengatakan bahwa secara teoritik, istilah perundang-undangan (*legislation*), *wergeving* atau *gezetgebung*) mempunyai dua pengertian yaitu; Pertama, perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara. Kedua, Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik ditingkat Pusat maupun Daerah.

Pengertian peraturan perundang-undangan dalam konstruksi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh

lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Terminologi “perundang-undangan” dalam perspektif A. Hamid S Attamimi, mengandung arti yang sama dengan *Wetgeving* dan *Gesetzgebung*, yang berarti keseluruhan peraturan yang dibentuk oleh lembaga-lembaga negara atau pemerintah dan dapat pula proses atau kegiatan pembentukan peraturan tersebut.

Klarifikasi Undang-Undang (dalam arti luas) dapat dipetakan menjadi lima kelompok atau kategori yakni:

1. Undang-undang (*statute*) yang bersifat umum (*general*)
2. Undang-undang yang bersifat lokal (*local statute, local wet*)
3. Undang-undang yang bersifat personal (*personal statute*) atau undang-undang yang bersifat individual (*individual statute*)
4. Undang-undang yang bersifat publik (*public statute*)
5. Undang-undang yang bersifat perdata (*private statute*) (Sulaiman 2017,hlm.5).

Peraturan Perundang-Undangan ditujukan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, semua warga negara wajib menaati peraturan perundang-undangan. Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, maka perlu dibuat peraturan yang memuat mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dengan cara metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat segala aspek dalam lembaga

yang berwenang untuk membuat peraturan perundang-undangan. Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya, dijabarkan dalam UU RI No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Di dalam Pasal 1 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dijelaskan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan. Peraturan perundang-undangan ialah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan tatanan perundang-undangan. Program legislasi nasional yang selanjutnya disebut prolegna ialah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Program legislasi daerah yang disebut dengan progleda ialah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana terpadu dan sistematis.

Materi muatan peraturan perundang-undangan ialah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan ini dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang atau legislatif. Dengan demikian, terdapat struktur atau tata perundang-undangan dalam sebuah negara.

Peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh lembaga yang lebih rendah harus mengacu atau tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh lembaga yang lebih tinggi. Contohnya, perda provinsi yang mengatur tentang pendapatan daerah tidak boleh bertentangan dengan UU yang ditetapkan lembaga perwakilan rakyat di pusat. Semua peraturan perundang-undangan memiliki sifat dan ciri-ciri, yaitu sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan dalam wujud peraturan tertulis;
2. Peraturan perundang-undangan dibentuk, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang baik di tingkat pusat maupun daerah; dan
3. Peraturan perundang-undangan berisi aturan pola tingkah laku atau norma hukum, Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum dan menyeluruh.

2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem norma hukum di Indonesia. Istilah peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang sepenuhnya adalah Undang-Undang Dasar 1945, yaitu sebagaimana disebut dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

Sebagai pengganti undang-undang mengandung arti, bahwa Perppu mempunyai tingkat dan kedudukan yang sama dengan undang-undang karena itu materi muatan (isi) Perppu harus sama dengan materi muatan undang-undang (Kansil 2007, hal.31). Berikutnya dalam Pasal 22 ayat (2) dinyatakan bahwa Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut, dan ayat (3) menentukan, “Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”. Ketentuan Pasal 22 UUD 1945 tersebut dapat kita tarik kesimpulan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) sebenarnya merupakan suatu Peraturan Pemerintah yang bertindak sebagai suatu undang-undang atau dengan perkataan lain Perppu adalah Peraturan Pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan undang-undang (Soeprapto 2007, hlm.96) .

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) merupakan salah satu jenis Peraturan Pemerintah (PP). Jika biasanya bentuk Peraturan

Pemerintah itu adalah peraturan yang ditetapkan untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, maka dalam kegentingan yang memaksa bentuk Peraturan Pemerintah itu dapat dipakai untuk menuangkan ketentuan-ketentuan yang semestinya dituangkan dalam bentuk undang-undang dan untuk menggantikan undang-undang (Asshiddiqie 2010, hlm.55).

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Perihal Undang-Undang (2011) mengatakan: “Pada praktiknya, peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang lazim disebut sebagai Peraturan Pemerintah (tanpa kata „sebagai“) Pengganti Undang-Undang atau disingkat PERPU atau biasa juga ditulis Perppu. Penamaan demikian ini sangat berbeda dari ketentuan yang terdapat dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950. Kedua undang-undang dasar ini sama-sama menggunakan istilah undang-undang darurat untuk pengertian yang mirip atau serupa dengan Perppu”.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 1 angka 4 memberikan definisi “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”. Perppu juga diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 1 angka 3 peraturan tersebut menyebutkan definisi yang sama sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Peraturan Pemerintah merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Apabila Perppu adalah Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan undang-undang, maka Perppu adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk dalam kegentingan yang memaksa, untuk melaksanakan undang-undang. Hal tersebut dilekatkanlah istilah “pengganti undang-undang” dan memiliki kedudukan yang setara dengan undang-undang. Oleh karena itu pembentukannya pun dengan syarat-syarat tertentu yang hanya dikeluarkan pada keadaan darurat atau adanya ihwal kegentingan yang memaksa, dan wewenang pembentukannya diberikan kepada Presiden.

3. Kewenangan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Perppu ialah Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ialah sama dengan materi muatan undang-undang. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan), yang harus segera diatasi, karena pembentukan Undang-Undang memerlukan waktu yang relative lama. “*Noodverordeningsrecht*” atau “hak Presiden mengatur kegentingan yang memaksa”, tidak selalu ada hubungannya dengan keadaan bahaya, tetapi cukup apabila menurut keyakinan Presiden terdapat keadaan mendesak dan

dibutuhkan peraturan yang mempunyai derajat Undang-Undang. Dan PERPPU tidak dapat ditangguhkan sampai DPR melakukan pembahasan dan persetujuan terhadap pengaturan keadaan tersebut.

Kedudukan Perppu dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan ialah sederajat dengan undang-undang. Demikian pula, materi muatan yang diatur dalam Perppu sama dengan materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang. Hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kewenangan Presiden untuk membentuk Perppu menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hanya dapat dilaksanakan apabila terdapat keadaan yang genting atau keadaan yang memaksa. Dengan demikian, Presiden tidak perlu menunggu persetujuan dari DPR untuk membentuk Perppu.

Namun setelah Perppu disahkan, Presiden harus mengajukan kembali Perppu tersebut dalam bentuk Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Perppu menjadi Undang-Undang kepada DPR. Pengajuan Perppu kepada DPR harus dilakukan dalam persidangan berikutnya setelah Perppu disahkan oleh Presiden. Yang dimaksud dengan persidangan berikutnya ialah masa persidangan Dewan Perwakilan Rakyat yang hanya terdapat satu masa reses. Apabila rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu menjadi Undang-Undang ditolak oleh DPR, maka Perppu tersebut tidak dapat berlaku lagi. Untuk itu, Presiden harus mengajukan rancangan Undang-Undang

tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang juga dapat memuat pengaturan terhadap segala akibat yang timbul dari penolakan perubahan Perppu menjadi Undang-Undang. Berdasarkan Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 ada tiga syarat sebagai parameter adanya “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 tersebut 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.

Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut (persidangan pertama DPR setelah Perppu ditetapkan oleh Presiden), Pengajuan PERPPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan RUU tentang penetapan Perppu menjadi Undang-Undang. DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap perppu. Dalam hal perppu mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, perppu tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang. Dalam hal perppu tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, perppu

tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku. Dalam hal perppu harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR, atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan perppu. RUU tentang Pencabutan perppu sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan perppu. RUU tentang Pencabutan perppu sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan perppu dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (5) (Asshiddiqie 2005, hlm.32).

Dalam Pasal 1 angka 5 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Pasal 1 angka 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Pasal di atas memberikan penjelasan bahwa, peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang mempunyai hierarki, fungsi, dan materi muatan sama dengan undang-undang, hanya saja dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-Undang.

4. Mekanisme Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meliputi: tahapan perencanaan, penyusunan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan. Namun Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang sejatinya dibentuk atas dasar kegentingan yang memaksa, meniadakan tahapan perencanaan, karena sifat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang tidak terduga dan tidak terencana.

Mekanisme dan tata cara penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Mekanisme penyusunan dan penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dijelaskan dalam regulasi di atas yakni sebagai berikut.

1. Presiden menugaskan menteri untuk melakukan penyusunan rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, Pasal 58 menyebutkan:
 - (1) Presiden menugaskan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kepada Menteri yang

tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut sebagai Pemrakarsa.

- (2) Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan Menteri dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait.

2. Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang disampaikan oleh Menteri kepada Presiden

Setelah Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang selesai disusun, Menteri menyampaikan rancangan tersebut kepada Presiden untuk ditetapkan, sebagaimana disebut dalam Pasal 59 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Perppu tersebut mulai berlaku sejak ditetapkan oleh Presiden dan ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia hingga masa sidang DPR yang berikutnya.

3. Pemrakarsa menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang

Setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan oleh Presiden, Pemrakarsa menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Hal ini terdapat dalam Pasal 60 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014. Selanjutnya, Pasal 61 menyebutkan:

- (1) Selain menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang sebagaimana dimaksud Pasal 60, Pemrakarsa juga menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (2) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi yang mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (3) Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang dan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1),

Pemrakarsa memebentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian.

- (4) Hasil penyusunan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada menteri untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi.
- (5) Menteri menyampaikan kepada Pemrakarsa hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi untuk disampaikan kepada Presiden

Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi UndangUndang adalah untuk mengajukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ke DPR, guna dibahas oleh DPR dalam masa sidang yang berikut.

4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan ke DPR, dan dibahas dalam Rapat Paripurna

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang telah ditetapkan oleh Presiden harus segera dibahas oleh DPR dalam persidangan yang berikut. Sebagaimana diatur dalam Pasal 52 ayat (1) sampai (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagai berikut.

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
- (2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
- (3) DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang.
- (5) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.

Apabila Perppu harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

B. Penanganan Pembiayaan Covid-19

1. Pandemi Covid-19

COVID-19 merupakan bagian dari coronavirus. Coronavirus merupakan keluarga besar virus yang dapat menjadi pemicu munculnya penyakit mulai dari gejala ringan sampai berat. Menurut Isbaniah, dkk (2020) Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) adalah penyakit jenis baru yang belum pernah diidentifikasi sebelumnya pada manusia. Virus penyebab COVID-19 ini dinamakan Sars-CoV.

Kasus COVID-19 ini perkembangannya termasuk pesat dan pada awal Bulan Maret 2020 virus ini mulai menyerang Indonesia. Thorik (2020) menyampaikan bahwa pada tanggal 14 Maret 2020, wabah Coronavirus atau COVID 19 telah ditetapkan sebagai bencana nasional oleh Pemerintah Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007. Sejak saat itu

pemerintah mulai mengambil langkah strategis dalam upaya pencegahan munculnya sebaran baru.

Langkah yang diambil pemerintah yaitu dengan penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Hal ini menyebabkan berbagai aspek kegiatan diliburkan dan setiap masyarakat diimbau untuk isolasi diri di rumah masing-masing. Mereka belajar bahkan bekerja dari rumah. Kondisi tersebut hampir menghentikan aspek kehidupan yang ada di masyarakat, perdagangan serta kegiatan ekonomi lainnya. Salah satu dampak yang ditimbulkan yaitu menyebabkan perekonomian masyarakat menurun (pengeluaran meningkat sedangkan pemasukan turun secara drastis). Terhambatnya kegiatan perekonomian juga dirasakan dengan terhambatnya kegiatan operasional yang ada di koperasi.

2. Konsep Keuangan Negara

Bacaan tentang keuangan negara terkait dengan hak pemenuhan kemampuan fiskal, akumulasi kekayaan pemerintah yang didapat dari penerimaan, instrumen peminjaman, tapi juga terkait pinjaman pemerintah. (Atmadja, 1986). Pemerintah mengemban tugas menjaga agar keuangan negara sehat dengan strategi menyeimbangkan pencapaian penerimaan terhadap pembiayaan pembangunan, mengelola defisit agar tidak terlalu lebar.

Dalam perspektif kedaulatan ekonomi negara, defisit anggaran yang selalu berulang mencerminkan lemahnya fundamental dan daya saing bangsa. Pendapat lain dari Richard A. Musgrave (1989) memberikan pandangan terkait lingkup keuangan negara (*public finance*) mencakup ekonomi publik (*economics of public sector*), tidak terafiliasi pada pengertian sempit keuangan saja namun juga secara luas dalam kaitannya dengan pembiayaan dan penerimaan negara, distribusi pendapatan, dan ekonomi makro.

Pendapat yang sama juga dikemukakan Ulbrich (1993), cakupan luas studi keuangan negara berkolerasi dengan studi ekonomi pada sektor publik sedangkan domain teknis terkonsentrasi pada kegiatan penerimaan, pengeluaran dan budgeting. Pada perspektif lain, Suparmoko (2013) memandang keuangan negara sebagai bentuk kajian terkait dampak anggaran negara pada perekonomian makro, khususnya dampak yang ditimbulkan pada sasaran aktivitas pertumbuhan ekonomi, pengendalian harga, pemerataan pendapatan masyarakat, pemenuhan pekerjaan bagi masyarakat.

3. Pengelolaan Anggaran

Pengelolaan anggaran memuat sitematika perencanaan, pengaturan, pengalokasian, pengawasan dan feedback keuangan negara yang disusun secara sistematis berdasarkan perundangan yang berlaku. Pengelolaan anggaran mengacu pada visi perencanaan pembangunan dengan penetapan tujuan yang terukur, secara teknis pengelolaan anggaran memuat

perencanaan, pengawasan dan peng-administrasian (Granof et al., 2016; Hansen & Mowen, 2007).

Instrumen anggaran sebagai tolak ukur sejauhmana capaian program-program pemerintah dapat direalisasikan. Terkait dampak ekonomi pandemi Covid-19, tata kelola anggaran pemerintah menjadi tumpuan agar dapat terhindar dari krisis sekaligus dapat mempertahankan kesinambungan jaring pengaman sosial bagi masyarakat tidak mampu, dan mampu merevitalisasi keterpurukan dunia usaha dengan strategi pemberian stimulus secara tepat sasaran dan tepat waktu. Dalam kondisi yang buruk dan membahayakan ekonomi negara, pemerintah melalui Kementerian Keuangan mampu merumuskan langkah-langkah strategis dari sisi payung hukum terkait kebijakan defisit anggaran yang melebar, pengamanan anggaran melalui penghematan dan realokasi anggaran yang diharapkan mampu menjadi alat untuk melalui kondisi skenario berat dan sangat berat.

C. Hukum Keuangan Negara

1. Pengertian Keuangan Negara

Menurut M. Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang (Tjandra and Sh 2006, hlm.1-2).

Menurut Geodhart, keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.

Unsur-unsur keuangan negara menurut Geodhart meliputi: (A. Sulaiman 2011, hlm.20)

- a. Periodik;
- b. Pemerintah sebagai pelaksana anggaran;
- c. Pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan; dan
- d. Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang.

Sehubungan dengan pengertian keuangan negara menurut Jhon F. Due menyamakan pengertian keuangan negara dengan anggaran (*budget*). Ditinjau dari kedudukan anggaran negara dalam penyelenggaraan negara. Hal itu dapat dimengerti, akan tetapi apabila dikaitkan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBN), Muchsan lebih memperjelas hubungan antara keduanya. Muchsan mengatakan bahwa anggaran negara merupakan

inti dari keuangan negara sebab anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan penggunaan keuangan negara.

Arifin P. Soeria Atmadja mendefinisikan keuangan negara dari segi pertanggungjawaban oleh pemerintah, bahwa keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah adalah keuangan negara yang hanya berasal dari APBN. Sehingga yang dimaksud dengan keuangan negara adalah keuangan yang berasal dari APBN. Arifin P. Soeria Atmadja menggambarkan dualisme pengertian keuangan negara, yakni pengertian keuangan negara dalam arti yang luas dan pengertian keuangan negara dalam arti yang sempit (Atmadja 1986, hlm.49).

Pengertian keuangan negara dalam arti luas yang dimaksud adalah keuangan yang berasal dari APBN, APBD, Keuangan Unit-unit Usaha Negara atau perusahaan-perusahaan milik negara dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara. Sedangkan pengertian keuangan negara dalam arti sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja. Menurut Hasan Akmal, pengertian keuangan negara adalah merupakan pengertian keuangan dalam arti luas, dikaitkan dengan tanggung jawab pemeriksaan keuangan negara oleh BPK (Atmadja 1986, hlm.50).

Keuangan negara menurut definisi lain, yaitu Van der Kemp adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang maupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan

dengan hak-hak tersebut (Winayanti 2015). Sedangkan menurut Otto Ekstein, dalam *public finance* mengemukakan bahwa keuangan negara adalah bidang yang mempelajari akibat dari anggaran belanja atas ekonomi, khususnya akibat dari dicapainya tujuan ekonomi yang pokok pertumbuhan, keadilan, dan efisiensi (Otto 1981, hlm.8).

Untuk pertama kali pengertian keuangan negara terdapat pada UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ((LN. Nomor 140 Tahun 1999, TLN Nomor 3874) sebagaimana telah diubah dengan UU No.20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK), khususnya tercantum dalam penjelasan umum bukan pada Batang Tubuh UUPTPK. Pengertian keuangan negara menurut UUPTPK adalah seluruh kekayaan negara, dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena;

1. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
2. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara. Setelah itu, Pasal 1 angka 1 UU

No. UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN) diatur (TLN. Nomor 4286 tahun 2003) mengenai pengertian keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pengertian keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 UUKN memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas dan dalam arti sempit. Keuangan negara dalam arti luas meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara. Sementara itu, keuangan negara dalam arti sempit hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan. Tujuan diadakannya pemisahan secara tegas substansi keuangan negara dalam arti luas dengan substansi keuangan negara dalam arti sempit agar ada keseragaman pemahaman.

Pengertian keuangan negara sebagaimana tercantum pada penjelasan umum UUKN adalah sebagai berikut:

1. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan

pengelolaan kekeayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

2. Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
3. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
4. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Hakikatnya keuangan negara dalam arti sempit merupakan bagian keuangan negara dalam arti luas. Dalam hubungan dengan negara, keuangan negara dalam arti sempit merupakan anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran negara. Substansi keuangan negara dalam arti sempit berbeda dengan substansi keuangan negara dalam arti luas sehingga keduanya tidak

boleh dipersamakan secara yuridis. Dengan demikian, substansi keuangan negara dalam arti sempit hanya tertuju pada anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan setiap tahun dalam bentuk undang-undang.

2. Pengelolaan Keuangan Negara

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi:

- a. Perencanaan keuangan negara;
- b. Pelaksanaan keuangan negara;
- c. Pengawasan keuangan negara; dan
- d. Pertanggungjawaban keuangan negara.

Pengelolaan penerimaan keuangan negara yang berada dalam tanggung jawab menteri keuangan selaku bendahara umum negara merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara. Pengertian uang negara adalah uang yang dikuasai oleh bendahara umum negara yang meliputi rupiah dan valuta asing. Sementara itu, uang negara terdiri dari atas uang dalam kas negara dan uang pada bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran kementerian negara atau lembaga pemerintah non kementerian, dan lembaga negara. Wewenang bendahara umum negara dalam pengelolaan uang negara yang dilaksanakan oleh kuasa bendahara umum negara pusat meliputi sebagai berikut:

- a. Menetapkan sistem penerimaan dan pengeluaran kas negara;
- b. Menunjuk bank dan/atau lembaga keuangan lainnya dalam rangka pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran anggaran negara;
- c. Mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran negara;
- d. Menyimpan uang negara;
- e. Menempatkan uang negara;
- f. Mengelola dan menatausahakan investasi melalui pembelian surat utang negara;
- g. Melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum negara; dan
- h. Menyajikan informasi keuangan negara.

Pengelolaan uang negara dapat diperinci ke dalam pengelolaan kas umum negara, pelaksanaan penerimaan negara oleh kementerian negara, lembaga non kementerian, dan lembaga negara. Kemudian, pengelolaan uang persediaan untuk keperluan kementerian negara, lembaga pemerintah non kementerian, dan lembaga negara. Perincian ini bertujuan untuk membedakan fungsinya, agar pengelolaan keuangan tetap terarah pada sasaran yang hendak dicapai.

3. Asas-asas Pengelolaan Keuangan Negara

Pengelolaan keuangan negara merupakan suatu kegiatan yang akan mempengaruhi peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan bangsa Indonesia. Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Pemerintah Pusat dan Daerah memiliki kewajiban untuk menyusun laporan keuangan sebagai wujud akuntabilitas pengelolaan keuangan negara/daerah. Sesuai dengan amanat UUD 1945, UU tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan Negara, seperti :

1. Asas Tahunan, memberikan persyaratan bahwa anggaran negara dibuat secara tahunan yang harus mendapat persetujuan dari badan legislatif (DPR).
2. Asas Universalitas, memberikan batasan bahwa tidak diperkenankan terjadinya percampuran antara penerimaan negara dengan pengeluaran Negara.
3. Asas Kesatuan, mempertahankan hak budget dari dewan secara lengkap, berarti semua pengeluaran harus tercantum dalam anggaran. Oleh karena itu, anggaran merupakan anggaran bruto, dimana yang dibukukan dalam anggaran adalah jumlah brutonya.

4. Asas Spesialitas, mensyaratkan bahwa jenis pengeluaran dimuat dalam mata anggaran tertentu/tersendiri dan diselenggarakan secara konsisten baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Secara kuantitatif artinya jumlah yang telah ditetapkan dalam mata anggaran tertentu merupakan batas tertinggi dan tidak boleh dilampaui. Secara kualitatif berarti penggunaan anggaran hanya dibenarkan untuk mata anggaran yang telah ditentukan

Selain itu terdapat asas–asas baru dalam pengelolaan keuangan Negara. sebagai pencerminan penerapan *best practices*, yaitu:

1. Akuntabilitas berorientasi pada hasil, mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran wajib menjawab dan menerangkan kinerja organisasi atas keberhasilan atau kegagalan suatu program yang menjadi tanggung jawabnya.
2. Profesionalitas, mengharuskan pengelolaan keuangan negara ditangani oleh tenaga yang professional.
3. Proporsionalitas, pengalokasian anggaran dilaksanakan secara proporsional pada fungsi-fungsi kementerian/lembaga sesuai dengan tingkat prioritas dan tujuan yang ingin dicapai.
4. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan Negara, mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh lembaga audit yang independen.

5. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, memberi kewenangan lebih besar pada Badan Pemeriksa Keuangan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara secara objektif dan independen.

Asas-asas tersebut diperlukan untuk menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah. Dianutnya asas-asas tersebut di dalam undang-undang tentang Keuangan Negara, pelaksanaan undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.