

KONSTITUSIONALITAS PERUBAHAN POSTUR APBN MELALUI PERPPU

Ernawati Huroiroh¹

ernawatih42@gmail.com

Ahmad Rifki Mubarak³

ahmadrifki.mubarak@gmail.com

Aini Shalihah²

eenreal6@gmail.com

Imam Muslim⁴

imammuslim567@gmail.com

Kata Kunci	Abstrak
<i>Pandemi Covid-19; APBN; Perppu.</i>	<i>Pandemi Covid-19 berdampak pada berbagai sektor kehidupan masyarakat. Presiden selaku kepala negara sekaligus kepala pemerintahan berupaya melakukan penyelamatan kehidupan warga negara melalui perubahan kebijakan keuangan negara dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Artikel ini bertujuan menjelaskan basis argumentasi hukum yang digunakan dalam melakukan perubahan postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) oleh Presiden yang dilakukan melalui Perppu. Pertanyaan dasarnya apakah perubahan postur APBN melalui Perppu dapat dikatakan sebagai suatu tindakan hukum yang sesuai dengan konstitusi atau sebaliknya, serta bagaimana alasan yuridis di dalamnya. Artikel ini ditulis berdasarkan hasil penelitian yuridis normatif dengan pendekatan Perundang-Undangan (statuta approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Hasil kajian sampai pada kesimpulan bahwa perubahan postur APBN melalui Perppu merupakan suatu tindakan hukum yang sesuai dengan</i>

¹ Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya

² Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya

³ Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya

⁴ Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya

	<i>bunyi Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di mana Perppu tersebut dapat dikeluarkan oleh Presiden dalam keadaan hal ihwal dan kepentingan yang memaksa seperti halnya dalam keadaan pandemi Covid-19 ini , mengharuskan Presiden untuk mengeluarkan berbagai kebijakan termasuk perihal anggaran keuangan negara demi keselamatan rakyat dan negara.</i>
Keywords	Abstract
<i>Pandemic Covid-19; APBN; Perppu.</i>	<i>The Covid-19 pandemic had an impact on various sectors of people's lives. This makes the reason for the President as head of state as well as head of government to carry out rescue efforts through changes to state financial policies by issuing Government Regulations in Lieu of Law (Perppu). This study is focused on outlining the academic reasons and the constitutional basis for the change in the posture of the State Revenue and Expenditure Budget (APBN) by the President through the Perppu. This paper aims to answer whether the constitution regulates changes in the posture of the APBN through Perppu can be said as a legal action in accordance with the constitution or vice versa, and what are the juridical reasons in it. This study uses a normative juridical research method with a statutory approach and a conceptual approach. This paper concludes that the change in the posture of the APBN through the Perppu is a legal action in accordance with Article 22 paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia where the Perppu can be issued by the President in circumstances of compelling circumstances and urgency as is the case in This Covid-19 pandemic situation requires the President to issue various policies,</i>

including regarding the state financial budget for the safety of the people and the state.

Pendahuluan

Perkembangan penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) yang semakin menyebar secara luas telah memberikan dampak pada hampir seluruh negara-negara di dunia termasuk diantaranya Indonesia, hal ini kemudian menjadi perhatian khusus karena semakin bertambahnya jumlah korban jiwa dan kerugian diberbagai sektor dalam sebuah negara.⁵ Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*) pun telah menghimbau bahwa pandemi ini akan menimbulkan implikasi besar bagi negara-negara di dunia yang perlu untuk segera diatasi.⁶

Salah satu dampak yang ditimbulkan oleh pandemi Covid-19 adalah perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional yang menyebabkan pendapatan dan pemasukan negara menjadi berkurang, sedangkan untuk mengatasi dan menanggulangi penyebaran Covid-19 yang kian masif membutuhkan pembiayaan dan belanja Negara yang tinggi. Hal ini disebabkan oleh buruknya sistem keuangan yang ditunjukkan dengan penurunan terhadap berbagai aktivitas ekonomi domestik. Oleh karena itu pemerintah perlu untuk melakukan suatu tindakan penyelamatan kesehatan dan pemulihan perekonomian secara cepat untuk menanggulangi dampak yang semakin meluas dalam rangka menjaga stabilitas keuangan negara.⁷

Langkah strategis yang diambil oleh pemerintah untuk menanggulangi persoalan sebagaimana di atas adalah dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau

⁵ Tim Penyusun Buku Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Merekam Pandemi Covid-19 dan Memahami Kerja Keras Pengawal APBN*, (Jakarta: Kemenkeu, 2021), 34.

⁶ Admin, “World Health Organization (WHO) tetapkan Covid-19 sebagai pandemi global”, <https://nationalgeographic.grid.id/read/132059249/who-tetapkan-covid-19-sebagai-pandemi-global-apa-maksudnya>, diakses pada Minggu 8 Agustus 2021.

⁷Sadono Sukimo, *Ekonomi Makro: Teori Pengantar* (Edisi Ketiga), (Jakarta: Rajawali Press, 2008), 213.

Stabilitas Sistem Keuangan. Perppu ini lahir sebagai ikhtiar pemerintah untuk menanggulangi dampak Covid-19 yang semakin meluas khususnya pada sektor ekonomi.⁸ Perppu ini juga merupakan payung hukum bagi Presiden untuk dapat melakukan revisi atau perubahan terhadap postur Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan untuk penanganan Covid-19.

Sekilas hadirnya Perppu tersebut merupakan solusi praktis dalam penanggulangan dampak Covid-19 yang kian hari semakin meluas khususnya pada sektor ekonomi, namun disisi lain melahirkan problema tentang konstiusionalitas perubahan APBN melalui Perppu mengingat, proses pembuatan Perppu mulai dari perancangan hingga pengesahan dilakukan oleh lembaga eksekutif saja dalam hal ini Presiden, sedangkan objek yang menjadi perubahan adalah APBN yang notabene memerlukan persetujuan rakyat yang diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagaimana Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang berbunyi “*Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan mempertimbangkan Dewan Perwakilan Daerah*”.⁹ mengingat anggaran Negara merupakan objek vital yang membutuhkan pengawasan secara holistik mulai dari penganggaran dan penggunaannya.

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 secara eksplisit menegaskan bahwa “*Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.¹⁰ Pasal ini mengandung makna bahwa keberadaan rakyat memiliki legitimasi untuk ikut serta menentukan setiap kebijakan yang akan diambil oleh Negara. dalam konsepsi faham kedaulatan rakyat, partisipasi rakyat secara aktif merupakan suatu keniscayaan dalam sebuah Negara yang menuntut pelibatan atau partisipasi rakyat dalam setiap keputusan atau hal-hal yang bersifat strategis termasuk dalam hal anggaran Negara.

Secara historis paham kedaulatan rakyat berawal dari zaman yunani kuno yang menghendaki peran aktif rakyat secara langsung

⁸Admin, “Perppu No. 1 Tahun 2020 Tentang Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Respon Luar Biasa Pemerintah Hadapi Situasi Covid-19”, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/Perppu-no1-tahun-2020-tentang-keuangan-negara-dan-stabilitas-sistem-keuangan-respons-luar-biasa-pemerintah-hadapi-situasi-covid-19/>, diakses Sabtu 7 Agustus 2021.

⁹ Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945.

¹⁰ Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.

dalam aktifitas Negara untuk membendung kekuasaan raja yang bersifat absolut.¹¹ Hal ini menjadi cikal bakal lahirnya paham demokrasi secara langsung, yang dalam perkembangan selanjutnya terus tumbuh dan berkembang dengan corak lain melalui sistem perwakilan sebagaimana yang dianut Indonesia.¹²

Ajaran mengenai konsep kedaulatan rakyat meyakini bahwa sebenarnya yang memiliki kedaulatan dalam suatu Negara itu adalah rakyat bukan penguasa. Oleh karenanya, dalam paham kedaulatan rakyat dikenal suatu pandangan yang disebut “*vox populi suprema lex*” paham ini memiliki makna bahwa suara rakyat adalah hukum tertinggi. Dimana rakyatlah yang memiliki kedaulatan atau kekuasaan penuh yang kemudian diserahkan kepada Negara sebagai bentuk perwakilan dari ratusan juta rakyat dalam sebuah Negara.¹³ Sehingga kehendak rakyat merupakan sumber kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu Negara.¹⁴ Dengan demikian kehadiran lembaga perwakilan rakyat bertujuan sebagai *checks and balances* agar terjadi perimbangan dalam melaksanakan kekuasaan Negara.

Namun demikian, segala ketentuan dan konsepsi tersebut berlaku dan dapat diterapkan dalam keadaan normal, sedangkan dalam keadaan abnormal sistem hukum yang ada tidak dapat berfungsi dengan baik sehingga pengaturan keadaan darurat memiliki urgensi nyata sebagai pedoman dan landasan yang dapat digunakan pemerintah dalam rangka pengendalian keadaan darurat tersebut. Secara yuridis hal ini dapat dilihat dari kerangka Pasal 22 UUD NRI 1945 yang kemudian memberikan ruang kepada Presiden untuk mengeluarkan Perppu sebagai *emergency legislation* dengan syarat adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Hal ihwal kegentingan yang memaksa menjadi syarat konstitutif yang menjadi dasar kewenangan Presiden mengeluarkan Perppu. Namun dalam perkembangan selanjutnya melalui Putusan

¹¹ Muhammad Ryan Bakry, ”Kedaulatan Rakyat dan Dialektika Bernegara Dalam Konteks Keindonesiaan” *Supremasi Jurnal Hukum* Volume 1, Nomor 1, (2018), 61.

¹² Moh. Kusnardi dan Harmainly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983), 88.

¹³ M. Iwan Satriawan dan Siti Khoiriah, *Ilmu Negara*, cetakan pertama, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 59.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), 11.

Mahkamah Konstitusi No 138/PUU-VII/2009 keadaan hak ikhwal kepentingan yang memaksa harus memenuhi 3 (tiga) syarat diantara:¹⁵ *pertama*, adanya keadaan yang mendesak untuk menyelesaikan permasalahan hukum secara cepat, *kedua*, Undang-Undang yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang tetapi tidak memadai, dan yang *ketiga*, 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 ada kepastian untuk diselesaikan. Hal inilah yang kemudian menjadikan Presiden berani melakukan terabasan hukum untuk membuat suatu Perppu yang didalamnya mengubah anggaran APBN yang seharusnya melibatkan rakyat didalam pembahasan. Namun hal itu semata mata dilakukan demi mengatasi keadaan abnormal yang sedang terjadi dan bukan bermaksud menyalahgunaan kekuasaan karena *salus populi suprema lex* (keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi). Oleh Karena itu tulisan ini bermaksud mencari alasan akademik dan landasan konstitusional terhadap perubahan postur APBN oleh Presiden yang dilakukan melalui Perppu.

Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana yang telah diuraikan diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana Konstitusionalitas Perubahan Postur APBN melalui Perppu?. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adapun sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang memiliki relevansi dengan objek penelitian ini.

Tinjauan Umum mengenai APBN

Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) merupakan suatu dokumen negara yang memuat perihal perkiraan, penerimaan dan pengeluaran serta perincian dari berbagai kegiatan pemerintah

¹⁵ Mahkamah Konstitusi RI, "Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 Tentang keadaan hak ikhwal kepentingan yang memaksa", https://www.mkri.id/public/content/persidangan/risalah/risalah_sidang_Perkra%20Nomor%20138.PUU-VII.2009,%2016%20November%202009.pdf, diakses pada hari Senin, 9 Agustus 2021.

dalam jangka waktu satu tahun.¹⁶ APBN ini terhitung dari tanggal 1 Januari – 31 Desember yang diajukan oleh pemerintah (Presiden) dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sebagaimana Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “*Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang, Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu*”.¹⁷

Pasal tersebut menjadi landasan konstitusional dikeluarkannya Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. dimana secara tegas Pasal 1 ayat (7) menyatakan “*Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat*”. Cara Penyusunan APBN pada setiap tahunnya dapat dilihat dari dua hal sebagai berikut: *Pertama*, dari segi penerimaan negara. *Kedua*, dari segi pengeluaran negara. Penyusunan APBN ini diawali dengan penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN), akan tetapi RAPBN yang dibahas seringkali menuai prolemtatik pada tataran implementasinya sehingga menimbulkan ketidakpastian di bidang penetapan anggaran.¹⁸

Ketidakpastian dalam hal penetapan anggaran disebabkan oleh parameter yang tidak tetap serta perubahan besar kecilnya pendapatan dan pengeluaran keuangan negara seperti halnya nilai tukar mata uang Rupiah terhadap mata uang Dollar Amerika, Harga minyak bumi dalam pasar international, besarnya produksi minyak mentah *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC), suku bunga, inflasi dan pertumbuhan ekonomi lainnya.¹⁹ Penetapan angka yang didasarkan pada faktor-faktor diatas dijadikan sebagai asumsi dasar dalam pembahasan bersama antara berbagai elemen negara seperti: Kementerian Keuangan Negara, Bank Indonesia,

¹⁶ Adhi Prasetyo S.W, *Tinjauan Kritis atas Pengelolaan Anggaran Pendidikan melalui APBN*, Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, (2019), 23.

¹⁷ Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII Hal Keuangan.

¹⁸ Didik Kusnaini dkk, *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN Di Indonesia Edisi II*, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, (Jakarta: Direktorat Jendral Anggaran Direktorat Penyusunan APBN, 2014), 215.

¹⁹ Ribka BR Silitonga dkk, “Pengaruh ekspor, Impor, dan Inflasi Terhadap Nilai Tukar Rupiah Di Indonesia” *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol 15, No, 1 (2017), 53.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Badan Pusat Statistik dan Menteri Koordinator Perekonomian.

Hasil dari pembahasan bersama ini kemudian menghasilkan kesimpulan dalam menentukan besaran angka yang akan ditetapkan sebagai asumsi dasar dalam penyusunan RAPBN. Penetapan besaran angka ini merupakan kewenangan eksekutif yang kemudian diusulkan kepada DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif untuk mendapatkan pengesahan dan kesepakatan bersama dalam suatu persidangan yang disebut sebagai sidang panipurna.²⁰ Sidang panipurna inilah yang kemudian dijadikan langkah awal dalam proses pembahasan RAPBN dengan melibatkan pemerintah dan DPR.

Segala macam perubahan angka selama persidangan berlangsung bisa saja terjadi, karena terdapat banyak pertimbangan yang harus diperhatikan sebelum mendapatkan persetujuan dari DPR. Banyaknya faktor kepentingan yang tercermin dalam RAPBN ini menjadikan pembahasan dalam persidangan semakin kompleks misalnya dilakukan perubahan dalam rangka untuk menjamin pertanggungjawaban Pemerintah dan DPR dalam keputusan penetapan besar angka-angka dalam APBN, mempertimbangkan kepentingan ekonomi dan politik, serta pergeseran status kepemilikan dari milik pemerintah menjadi milik publik. Setelah melalui proses persidangan, jika RAPBN ini mendapatkan persetujuan dari DPR maka RAPBN ini akan ditetapkan menjadi APBN melalui Undang-Undang APBN. Sedangkan jika DPR tidak menyetujui RAPBN yang diajukan oleh presiden ini, maka pemerintahan tetap menggunakan APBN tahun sebelumnya.²¹

Setelah ditetapkannya UU APBN oleh DPR, maka langkah selanjutnya dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan APBN ini Presiden mengeluarkan keputusan yang berhubungan dengan pelaksanaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau yang biasa dikenal dengan (Keppres) sebagai aturan pelaksana dari UU APBN yang telah ditetapkan. Keputusan Presiden ini biasanya berisi mengenai hal-hal yang belum diatur secara rinci dalam UU APBN. Biasanya dalam Keppres ini mengatur mengenai pengalokasian anggaran yang diberikan kepada kantor pusat dan kantor daerah, kementerian negara ataupun lembaga negara,

²⁰ Ibid, h. 6.

²¹ Tim Penyusun, *Postur APBN Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Jendral Anggaran Kementerian Keuangan, 2014), 49.

pembayaran gaji pegawai, alokasi dana perimbangan untuk daerah-daerah provinsi, kabupaten, kota dan pengalokasian subsidi perusahaan dll.²²

Anggaran sendiri merupakan hasil perencanaan yang berupa perkiraan mengenai penerimaan dan pengeluaran negara dalam jangka waktu tertentu.²³ Suatu anggaran biasanya difungsikan sebagai catatan terhadap pengeluaran dan pemasukan keuangan negara, sehingga pada akhirnya dijadikan sebagai patokan ataupun pedoman terhadap keluar masuknya keuangan negara.²⁴ Sehingga terdapat tiga fungsi utama dalam suatu anggaran, yaitu:²⁵

Pertama, fungsi alokasi yang merupakan fungsi bagi pemerintah untuk mengadakan alokasi terhadap biaya pendanaan yang diperuntukkan dalam pengadaan barang-barang kebutuhan maupun sarana yang dibutuhkan oleh kepentingan umum. Hal demikian dilakukan dalam rangka menjaga keseimbangan antara banyaknya uang yang beredar dengan banyaknya jasa dan barang yang diberikan kepada masyarakat. *Kedua*, fungsi distribusi yang merupakan fungsi bagi pemerintah untuk menyeimbangkan pendistribusian ataupun penyaluran pendapatan negara dalam rangka terciptanya kesejahteraan bagi seluruh masyarakat. Pembagian pendapatan negara yang dilakukan secara merata akan menciptakan kehidupan masyarakat yang adil, tentram, damai dan tentunya kesejahteraan dapat terwujud. *Ketiga*, Fungsi Stabilisasi yang merupakan fungsi bagi pemerintah dalam rangka meningkatkan stabilisasi antara harga barang dengan kebutuhan masyarakat dengan tetap memperhatikan peningkatan dan pertumbuhan perekonomian negara.

Pendapatan negara merupakan keseluruhan dari penerimaan kas bersih negara yang kemudian menjadi hak pemerintah pusat.²⁶ Menurut Suparmoko pendapatan negara merupakan penerimaan pemerintah yang meliputi penerimaan pajak, penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah, pinjaman pemerintah, pencetakan uang

²²Achmad, "Modul Memahami APBN dan APBD", (Jakarta: Bahan Ajar Perkuliahan, 2021), 9.

²³Mulyadi Subri, *Keuangan Negara Dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2003), 35.

²⁴Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2010), 173.

²⁵Ibid, 36.

²⁶Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2010), 288.

dan lain sebagainya.²⁷ Pajak sendiri merupakan pendapatan terbesar keuangan negara karena pajak ini berasal dari pembayaran iuran yang diwajibkan kepada rakyat yang meliputi pajak penjualan, pajak kendaraan, dan lain sebagainya. Sedangkan Retribusi merupakan suatu pembayaran yang dibebankan kepada rakyat terhadap pemerintah dengan disertai adanya hubungan balas jasa dari pemerintah terhadap apa yang sudah dibayarkan oleh rakyat. Misalnya seperti uang langganan listrik, uang langganan air dan sejenisnya. Selanjutnya pencetakan uang kertas dimana pemerintah memiliki hak penuh untuk mencetak banyaknya uang kertas di negara ini. Sumber lainnya yakni Pinjaman, pinjaman ini dapat berasal dari pinjaman dalam negeri ataupun pinjaman luar negeri dan Hadiah yang merupakan dana yang diperoleh dari pihak swasta untuk pemerintah yang memiliki sifat sebagai volunteer sehingga tidak ada hubungan timbal balik berupa balas jasa apapun.

Selanjutnya mengenai pembiayaan negara yang memiliki makna seluruh transaksi keuangan yang dilakukan oleh pemerintah negara meliputi pendapatan ataupun pengeluaran yang harus dibayarkan atau akan diterima kembali. Biasanya pengeluaran untuk pembiayaan ini digunakan untuk dapat melakukan pembayaran kembali pokok pinjaman. Adapun mengenai pembiayaan ini biasanya berasal dari: pembiayaan dalam negeri yang bersumber dari orang ataupun lembaga dalam negeri meliputi pembiayaan perbankan, surat utang negara, serta penyertaan modal negara. Sedangkan dari pembiayaan luar negeri terdiri atas penarikan terhadap pinjaman luar negeri serta pembayaran cicilan pokok hutang luar negeri.²⁸

Sedangkan peran DPR dalam perihal keuangan negara sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa rancangan undang-undang APBN yang diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama dengan DPR dengan tetap memperhatikan pertimbangan DPD. Berhubungan dengan hal tersebut, maka dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

²⁷ Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri, *Keuangan Negara Dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2003), 43.

²⁸ Ibid, 290.

(DPRD).²⁹ Dimana dalam Pasal 69 ayat (1), DPR memiliki fungsi diantaranya yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi tersebut dilakukan sebagai perwujudan dari DPR selaku pemegang kekuasaan dalam membantuk Undang-Undang. Selain itu fungsi anggaran dilaksanakan sebagai pembahasan untuk dapat tidaknya dalam memberikan persetujuan terhadap Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh Presiden. Dan mengenai fungsi pengawasan yang dilakukan untuk mengawasi pelaksanaan dari UU APBN tersebut.

Dalam hal penyusunan APBN, DPR memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:³⁰ *Pertama*, memperhatikan pertimbangan DPD terhadap RUU APBN dan Undang-Undang yang berhubungan dengan pendidikan, pajak dan agama. *Kedua*, Pembahasan bersama antara Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dengan memberikan persetujuan terhadap RUU APBN yang diajukan oleh Presiden. *Ketiga*, Melaksanakan Pengawasan terhadap pelaksanaan dari UU APBN. *Keempat*, melakukan pembahasan dan penindaklanjutan terhadap hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan pemekaran serta penggabungan daerah, hubungan antara pusat dengan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya. *Kelima*, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan UU APBN.

Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Sistem Hukum Indonesia

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum di Indonesia. Perppu ini diposisikan sebagai suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, akan tetapi karena keadaan kegentingan yang memaksa maka peraturan ini ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah.³¹

²⁹ Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

³⁰ Direktorat Penyusunan APBN, *Buku Manual Penerimaan Perpajakan*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran, 2011), 7.

³¹ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2007), 3.

Pada Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 secara eksplisit disebutkan bahwa “*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang*” jika mengacu pada pasal tersebut maka sangatlah jelas bahwa Perppu ini merupakan peraturan pemerintah, namun berfungsi sebagai undang-undang sehingga Perppu dapat digunakan oleh Presiden sebagai instrumen hukum layaknya undang-undang tanpa memerlukan keterlibatan DPR dalam pembentukannya. Peran DPR dalam konteks pembuatan Perppu baru akan terlihat pada Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa “*peraturan pemerintah itu harus mendapatkan persetujuan dalam persidangan yang berikut*” dan “*jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut*”.

Dalam keadaan hal ikhwal dan kegentingan yang memaksa ini sebagaimana disebutkan di atas, presiden harus sigap dan berani bertindak cepat untuk mengatasi keadaan darurat tersebut dengan mengeluarkan Perppu, karena apabila keadaan tersebut diatasi dengan cara masih mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR maka akan menghabiskan banyak waktu serta dapat mengakibatkan dampak yang lebih buruk lagi bagi masyarakat. Menurut Sumali dikatakan bahwa keadaan kegentingan yang memaksa merupakan keadaan darurat yang tidak sebatas hanya pada ancaman keutuhan Negara, bahaya atas keamanan, serta ketertiban umum, tapi juga meliputi hal-hal yang dapat mengganggu stabilitas Negara misalnya krisis ekonomi, terancamnya kesejahteraan rakyat dan bencana alam.³²

Setidaknya terdapat tiga unsur penting yang dapat menimbulkan suatu keadaan dapat dikategorikan dalam keadaan kegentingan yang memaksa, yakni sebagai berikut:³³

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

Ketiga alasan ini sering dijadikan latar belakang pembentukan suatu Perppu yang harus berlaku secara kumulatif, Namun dalam prakteknya dilapangan terdapat beberapa macam

³² Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang*, (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press, 2003), 64.

³³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT. Rajawali Grafindo, 2007), 207.

Perppu yang dikeluarkan tidak memenuhi unsur-unsur negara dalam keadaan darurat secara kumulatif sebagaimana dimaksud diatas, sehingga melahirkan banyak pertanyaan apakah Perppu tersebut benar-benar telah sesuai dengan amanah konstitusi negara demi melindungi serta demi kepentingan bangsa dan negara atau malah sebaliknya hanya untuk kepentingan sekelompok golongan saja.³⁴ Menurut Imran Juhaefah hal ini bisa saja terjadi sebab tidak ditemukan landasan hukum yang tepat dalam menjelaskan keadaan bahaya dan hal ihwal kegentingan yang memaksa tersebut dalam Pasal UUD NRI 1945.³⁵

Maria Farida Indrati Soeprapto mengemukakan bahwa Perppu ini merupakan peraturan yang setara kedudukannya dengan undang-undang, hanya saja pembuatannya dalam keadaan kegentingan memaksa yang dibentuk oleh presiden tetapi memiliki fungsi yang sama dengan undang-undang. Sehingga materi muatan dari suatu Perppu sama dengan materi muatan undang-undang.³⁶ Hal ini kemudian di afirmasi oleh penjelasan Jimly Asshiddiqie yang mengatakan bahwa menurutnya banyak orang yang keliru dalam memahami hakikat dari suatu Perppu dan gagal mengerti perbedaan antara dua jenis Perppu dalam sistem konstitusi negara Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945.

Perbedaan tersebut diantaranya: Pertama, Perppu sebagai undang-undang biasa yang bersifat sementara, karena Perppu ini dilahirkan dalam keadaan kegentingan yang memaksa yang belum mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 22 UUD NRI 1945. Kedua, Perppu yang dibuat dalam keadaan darurat atau bahaya sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 12 jo Pasal 22 UUD 1945.³⁷ Perppu jenis kedua ini masa berlakunya tidaklah permanen, melainkan hanya untuk sementara waktu saja dengan parameter

³⁴Muhammad Syarif Nuh, "Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", *Jurnal Hukum* 18, no. 02, (2011), 232.

³⁵ Imran Juhaefah, "Hal Ihwal dan Kegentingan yang Memaksa Sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", *Disertasi: Pascasarjana UII*, (2011), 10.

³⁶ Maria Farida I.S, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan (1)*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 243.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), 169.

sebagai berikut: digunakan pada saat keadaan darurat, sebagai suatu cara untuk dapat melegalkan kebijakan hukum dalam mengatasi dan menyelesaikan permasalahan yang terjadi pada saat keadaan darurat, sebagai upaya untuk dapat mengembalikan keadaan seperti semula, jika keadaan sudah kembali normal maka Perppu ini akan dicabut yang biasanya diatur dalam ketentuan peralihan atau penutup.³⁸

Oleh karena itu pada perkembangan selanjutnya untuk memberikan kepastian hukum maka Mahkamah Konstitusi didalam putusannya yakni Putusan MK No 138/PUU-VII/2009 memberikan tafsir tentang keadaan hak ikhwal kegentingan yang memaksa diantaranya : *pertama*, adanya keadaan yang mendesak untuk menyelesaikan permasalahan hukum secara cepat, *kedua*, Undang-Undang yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang tetapi tidak memadai, dan yang *ketiga*, 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 ada kepastian untuk diselesaikan. ketiga alasan ini bersifat kumulatif untuk dapat dijadikan sebagai alasan dalam pembentukan suatu Perppu oleh presiden.

Selanjutnya Ni'matul Huda menegaskan bahwa Perppu yang dibuat dalam keadaan darurat ini tetaplah bersifat terbuka dalam artian tetap dapat dilakukan pegujian baik secara materiil maupun secara formil dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.³⁹ Meskipun dalam UUD NRI 1945 tidak menyebutkan secara tegas lembaga peradilan mana yang berwenang menguji Perppu. Namun dalam prakteknya banyak Perppu yang telah dilakukan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga pada perkembangan selanjutnya Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 dan No. 145/PUU-VII/2009 Mahkamah Konstitusi mendalihkan bahwa Perppu akan melahirkan norma hukum baru dan akan mengakibatkan status hubungan hukum baru sejak Perppu tersebut dilahirkan yang memiliki kekuatan hukum tetap selayaknya Undang-Undang. Dengan demikian Mahkamah

³⁸ Eling Sinta, "Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid -19 Dalam Perspektif Siyash Dusturiyah", *Skripsi: LAIN Bengkulu*, 2021, 46.

³⁹ Ni'matul Huda, "Pengujian Perpu Oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi RI* 7, no 6 (2010), 80.

Konstitusi yang berwenang melakukan Pengujian materil Perppu terhadap UUD NRI 1945 sebelum mendapatkan penolakan atau persetujuan dari DPR. Apabila DPR telah menyetujui Perppu tersebut sah menjadi Undang-Undang.⁴⁰

Analisis Konstitusionalitas Perubahan Postur APBN Melalui Perppu

Keadaan memaksa sebagaimana dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 tidak diatur lebih lanjut oleh pembentuk undang-undang, sehingga penafsiran terhadap pasal tersebut sepenuhnya terletak kepada Presiden. Akan tetapi setelah ada putusan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 138/PUU-VII/2009 memberikan tafsir dan ukuran terhadap syarat objektif dikeluarkannya Perppu oleh Presiden, di antaranya yaitu :

1. Adanya keadaan yang mendesak, yakni suatu keadaan yang membutuhkan penyelesaian masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undangnya tetapi tidak memadai untuk menyelesaikan persoalan hukum tersebut; dan terakhir
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 terdesak tersebut perlu kepastian untuk segera diselesaikan.⁴¹

Salah satu keadaan memaksa atau keadaan darurat yang saat ini sedang terjadi dan dialami oleh hampir seluruh negara didunia termasuk Indonesia adalah wabah pandemi *Corona Virus Deseases 2019* (Covid-19) yang terjadi sejak awal Maret 2020 dan telah menimbulkan dampak ke berbagai sektor kehidupan manusia secara langsung.⁴² Hal ini kemudian menjadikan pemerintah dituntut untuk dapat melakukan tindakan cepat, strategis dan tepat sasaran dalam rangka menanggulangi dan menekan dampak yang semakin meluas akibat pandemi Covid-19.

⁴⁰ Febriansyah, "Eksistensi dan Prospek Pengaturan Perppu Dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia* 6 no. 4 (2009), 672.

⁴¹ Ni'matul Huda, "Pengujian Perppu Oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7 No. 5, (Oktober, 2010), 74.

⁴² Kompas, "Fakta Lengkap Kasus Pertama Corona Di Indonesia" <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/03/06314981/fakta-lengkap-kasus-pertama-virus-corona-di-indonesia?page=all> diakses Rabu 14 Mei 2021.

Salah satu kebijakan fiskal dalam rangka penanganan pandemi Covid-19 yang dilakukan pemerintah adalah dengan mengubah postur APBN melalui Perppu yang di dalamnya berisikan suatu kebijakan atau langkah-langkah luar biasa dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan negara melalui berbagai kebijakan relaksasi yang berhubungan dengan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) khususnya dengan melakukan peningkatan belanja untuk memenuhi biaya kesehatan, pendanaan untuk jaring pengaman sosial, pemulihan perekonomian, serta memperkuat kewenangan dari berbagai lembaga dalam hal anggaran keuangan.⁴³

Bersumber dari itulah, Presiden kemudian mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Diseases 2019* (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, yang pada pokoknya memberikan kewenangan bagi Pemerintah untuk melakukan perubahan terhadap postur APBN tanpa keterlibatan DPR.

Terlepas dari segala perdebatan yang terjadi, secara sosiologis rakyat sebenarnya dapat menerima alasan pemerintah untuk mengeluarkan Perppu karena sejatinya rakyat sadar bahwa Covid-19 adalah wabah yang sangat berbahaya dan sedang melanda hampir seluruh negara di dunia termasuk Indonesia yang telah mempengaruhi berbagai aspek kehidupan.⁴⁴ Terlebih memang faktanya Perppu No. 1 Tahun 2020 dikeluarkan karena keadaan yang mendesak atau dalam UUD NRI 1945 disebut sebagai hal ihwal kegentingan yang memaksa, yang apabila Presiden masih harus membahas RUU APBN dengan DPR maka problem yang dihadapi tidak dapat diselesaikan karena memerlukan waktu yang cukup panjang.

Kebijakan mengubah postur APBN melalui Perppu sejatinya telah mendapatkan legitimasi manakala terjadi kondisi sebagaimana di atas, yaitu melalui Pasal 12 UUD NRI 1945 dan Pasal 22 UUD

⁴³Tim Penyusun, *Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Tahun 2021*, (Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2020), 125.

⁴⁴ Muhammad Zamroni, "Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu", *Jurnal Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM*, 2015, 20.

NRI 1945 terkait dengan kegentingan yang memaksa, ditambah dengan dikeluarkannya Keppres No. 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) pada tanggal 31 Maret 2020 untuk menghadapi pandemi Covid-19 sebagai justifikasi tentang keadaan darurat yang sedang melanda Indonesia, sehingga memaksa pemerintah untuk menggeser postur anggaran yang tercantum dalam APBN secara cepat untuk dialokasikan dalam rangka penanganan Covid-19.

Secara yuridis payung hukum yang digunakan pemerintah untuk melakukan perubahan postur APBN terlihat dalam ketentuan Pasal 12 ayat (2) Perppu Nomor 1 Tahun 2020 sebagai mana yang telah di tetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan *Pandemi Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang (UU Nomor 2 Tahun 2020) yang menyatakan "*perubahan postur dan/atau rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara dan langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 11 diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Presiden*".⁴⁵

Pasal ini secara eksplisit memberikan angin segar bagi Presiden untuk dapat melakukan *extraordinary policy* termasuk perubahan terhadap postur APBN tanpa melibatkan unsur DPR sebagaimana yang diamanahkan dalam Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945 dalam rangka menghadapi guncangan maupun situasi genting akibat pandemi Covid-19 khususnya yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan. Sekilas Pasal ini memberikan peluang terjadinya penyalahgunaan anggaran yang dilakukan oleh pemerintah, namun Pasal 13 UU Nomor 2 Tahun 2020 telah memberikan batasan terhadap pelaksanaan kebijakan keuangan negara dalam rangka menghadapi Pandemi

⁴⁵ Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Covid-19 ini harus dilaporkan pemerintah dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat.

Laporan Pertanggungjawaban Keuangan Pemerintah Pusat ini selanjutnya harus disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 55 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara sebagai wujud transparansi dan akuntabilitas keuangan Pemerintah Pusat sekaligus mekanisme kontrol dari DPR dalam bingkai *check and balances*. Dengan demikian hal tersebut menutup anggapan dan potensi terjadinya penyalahgunaan anggaran keuangan negara oleh pemerintah.

Penutup

Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) yang telah melanda seluruh dunia termasuk Indonesia telah memberikan dampak secara signifikan terhadap seluruh aspek kehidupan manusia termasuk dampak ekonomi yang secara langsung mengganggu stabilitas suatu negara, sehingga dibutuhkan suatu tindakan cepat dan tepat sasaran oleh Pemerintah agar tidak terjadi dampak yang semakin meluas khususnya pada sektor ekonomi. Salah satu kebijakan fiskal yang dilakukan pemerintah untuk membendung dampak ekonomi akibat pandemi Covid-19 adalah dengan mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 yang sekaligus menjadi payung hukum bagi Pemerintah untuk mengubah Postur APBN secara cepat dan tidak seperti biasanya.

APBN sendiri merupakan serangkaian dokumen Negara yang di dalamnya memuat ketentuan mengenai perkiraan, penerimaan, pengeluaran, dan perincian anggaran yang akan digunakan oleh Negara dalam jangka waktu 1 (satu) tahun. Secara konstitusional ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa proses pembentukan APBN dilakukan bersama-sama antara DPR dan Presiden melalui produk hukum undang-undang, selain sebagai bentuk mekanisme *check and balances* agar terjadi pertimbangan dalam melaksanakan kekuasaan negara juga karena anggaran merupakan obyek vital yang membutuhkan pengawasan secara holistik mulai dari penganggarannya hingga penggunaannya.

Namun ketentuan dan prosedur hukum yang berlaku dalam keadaan normal akan menjadi sulit berlaku secara efektif ketika dalam keadaan abnormal sehingga dibutuhkan suatu pengaturan baru mengenai peraturan darurat untuk dapat melaksanakan

perbuatan atau tindakan-tindakan yang tidak biasa semata-mata untuk menanggulangi keadaan darurat tersebut. Secara konstitusional UUD NRI 1945 telah memberikan ruang antisipasi untuk menghadapi keadaan abnormal melalui Pasal 21 ayat (1) dengan memberikan legitimasi kepada Pemerintah untuk mengeluarkan Perppu sebagai *emergency legislation* untuk menghadapi keadaan darurat yang oleh UUD NRI 1945 disebut sebagai hal ihwal kegentingan yang memaksa. Maka atas dasar inilah Pemerintah kemudian mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 yang menjadi dasar hukum untuk melakukan perubahan terhadap Postur APBN melalui peraturan pemerintah untuk menghadapi keadaan darurat yang disebabkan pandemi Covid-19.

Sekilas ketentuan tersebut bertentangan dengan konsepsi paham kedaulatan rakyat yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menghendaki bahwa kedaulatan ditangan rakyat dan dijalankan menurut UUD, partisipasi rakyat merupakan sumber legitimasi utama untuk menentukan setiap kebijakan yang akan diambil oleh negara termasuk didalamnya mengenai kebijakan anggaran. Ajaran mengenai konsep kedaulatan rakyat meyakini bahwa sebenarnya yang memiliki kedaulatan dalam suatu Negara itu adalah rakyat bukan penguasa. sehingga dalam faham kedaulatan rakyat dikenal suatu adagium terkenal yang disebut "*vox populi suprema lex*" yang memiliki makna bahwa suara rakyat adalah hukum tertinggi

Perppu No. 1 tahun 2020 yang dikeluarkan di saat pandemi Covid-19 tersebut merupakan pijakan yuridis bagi Pemerintah untuk dapat melakukan *extraordinary policy* termasuk perubahan terhadap postur APBN tanpa melibatkan unsur DPR sebagaimana yang diamanahkan dalam Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945 dikarenakan keadaan hal ihwal dan kegentingan yang memaksa yang membutuhkan tindakan cepat untuk menanggulangi keadaan darurat tersebut, akan tetapi perubahan APBN tersebut tetap dalam kerangka pengawasan melalui pelaporan yang akan dilaporkan Pemerintah dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat kepada Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana Pasal 13 Perppu No 1 Tahun 2020 sebagai wujud transparansi dan akuntabilitas serta mekanisme kontrol untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan anggaran oleh pemerintah atas dasar keadaan darurat.

Daftar Pustaka

Buku

- Adhi Prasetyo S.W, 2019, *Tinjauan Kritis atas Pengelolaan Anggaran Pendidikan melalui APBN*, Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Ani Sri Rahayu, 2010, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Didik Kusnaini dkk, 2014, *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN Di Indonesia Edisi II*, Kementrian Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jendral Anggaran Direktorat Penyusunan APBN.
- Dirktorat Penyusunan APBN, 2011, *Buku Manual Penerimaan Perpajakan*, Jakarta: Direktorat Jendreal Anggaran.
- Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: PT. Rajawali Grafindo.
- Jimly Asshiddiqie, 2020, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- M. Iwan Satriawan dan Siti Khoiriah, 2016, *Ilmu Negara*, cetakan pertama, Rajawali Pers, Jakarta.
- Mahhfud, M.D, 1999, *Pergaulan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media.
- Maria Farida I.S, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan (1)*, (Yogyakarta: Kanisius.
- Moh. Kusnardi dan Harmainly Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Mulyadi Subri, 2003, *Keuangan Negara Dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Ni'matul Huda, 1999, *Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama. (Yogyakarta: Gama Media Kerja Sama Pusat Studi Fakultas Hukum UII.
- Sadono Sukimo, 2008, *Ekonomi Makro: Teori Pengantar (Edisi Ketiga)*, Jakarta: Rajawali Press.
- Sumali, 2003, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang*, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang Press.
- Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri, 2003. *Keuangan Negara Dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, Jakarta: PT. Raja Grafindo.

Artikel Ilmiah

- Efi Yulistyowati dkk, 2018, “Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Studi Komparatif Atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen”, *Jurnal Dinamika Sosial Budaya* Volume 18, Nomor. 2, h. 330.
- Febriansyah, 2009, “Eksistensi dan Prospek Pengaturan PERPPU Dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 6 Nomor. 4, h. 672.
- Janpatar Simamora, 2010, “Multitafsir Pengertian Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Penerbitan PERPPU”, *Jurnal Mimbar Hukum* Volume 22, Nomor. 1, h. 59.
- Muhammad Ryan Bakry, 2018, “Kedaulatan Rakyat dan Dialektika Bernegara Dalam Konteks Keindonesiaan” *Supremasi Jurnal Hukum* Volume 1, Nomor 1, h.61.
- Muhammad Zamroni, “Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu”, *Jurnal Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM*, 2015, h. 20.
- Ribka BR Silitonga dkk, 2017, “Pengaruh ekspor, Impor, dan Inflasi Terhadap Nilai Tukar Rupiah Di Indonesia” *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Volume 15, Nomor 1 .h.53.
- Muhammad Syarif Nuh, 2011, “Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, *Jurnal Hukum Volume 18*, Nomor. 02 , h. 229.
- Ni'matul Huda, 2010, “ Pengujian Perppu Oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi RI* Volume 7, Nomor o 6, h. 80

Skripsi/Tesis

- Eling Sinta, 2021, “Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid -19 Dalam Perspektif Siyash Dusturiyah”, Skripsi: IAIN Bengkulu.
- Imran Juhaefah, 2011, “Hal Ihwal dan Kegentingan yang Memaksa Sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, *Disertasi*: Pascasarjana UII.

Website

<https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/Perppu-no1-tahun-2020-tentang-keuangan-negara-dan-stabilitas-sistem->

[keuangan-respons-luar-biasa-pemerintah-hadapi-situasi-covid-19/](https://nationalgeographic.grid.id/read/132059249/who-tetapkan-covid-19-sebagai-pandemi-global-apa-maksudnya) Diakses Pada Tanggal 7 Agustus 2021.
<https://nationalgeographic.grid.id/read/132059249/who-tetapkan-covid-19-sebagai-pandemi-global-apa-maksudnya> Diakses Pada Tanggal 8 Agustus 2021.
<https://nationalgeographic.grid.id/read/132059249/who-tetapkan-covid-19-sebagai-pandemi-global-apa-maksudnya>, “World Health Organization (WHO) tetapkan Covid-19 sebagai pandemi global”, diakses Minggu 8 Agustus 2021.
[https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/Perppu-no1-tahun-2020 tentang-keuangan-negara-dan-stabilitas-sistem-keuangan-respons-luar-biasa-pemerintah-hadapi-situasi-covid-19/](https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/Perppu-no1-tahun-2020-tentang-keuangan-negara-dan-stabilitas-sistem-keuangan-respons-luar-biasa-pemerintah-hadapi-situasi-covid-19/), “Perppu No. 1 Tahun 2020 Tentang Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Respon Luar Biasa Pemerintah Hadapi Situasi Covid-19”, , diakses Sabtu 7 Agustus 2021.
<https://nasional.kompas.com/read/2020/03/03/06314981/fakta-lengkap-kasus-pertama-virus-corona-di-indonesia?page=all> diakses Rabu 14 Mei 2021.

Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
Putusan Mahkamah Konstitusi No 138/PUU-VII/2009 Tentang keadaan hak ikhwal kegentingan yang memaksa.
Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
Undang-Undang No 2 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.
Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.