

# **PENGATURAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA MELALUI PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG**

**Moh Rizaldi**

*Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran*  
Jl. Banda No.42, Citarum, Kec. Bandung Wetan, Kota Bandung  
Email: [moh18003@mail.unpad.ac.id](mailto:moh18003@mail.unpad.ac.id)

Naskah diterima: 31/7/2021, direvisi: 5/8/2021, diterima: 14/8/2021

## **Abstract**

*It is still a matter of debate whether the State Revenue and Expenditure Budget can be regulated by government regulation in lieu of law. For the pros, this arrangement can be done because it is based on the suitability of types, hierarchies and content material. Meanwhile, for those who are contra, this arrangement violates the principle of people's sovereignty and checks and balances. Not taking part in the debate, President Jokowi actually changed the State Budget Law through a Presidential Regulation. This paper criticizes the President's actions as well as provides a solution to it by offering ideas in the form of amendments to the State Budget Law through government regulation in lieu of law. The problems raised in this research are, first, what limitations should be made to overcome the open-ended nature of Article 22 of the 1945 Amendment so that the President does not take excessive action? Second, is it necessary to amend the state budget Law through government regulation in lieu of law? This is doctrinal research. Through a statutory approach and conceptual approach, this paper concludes that first, limitation can be done by limiting the scope of the meaning of urgency that forces it and the material is limited to state administration only. Second, in an emergency situation, the existence of government regulations in lieu of law is needed to amend the state budget Law.*

**Keywords:** *government regulation in lieu of law, Presidential regulation, the state budget law.*

## **Abstrak**

Masih menjadi perdebatan apakah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dapat diatur dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Bagi kalangan pro, pengaturan itu dapat dilakukan karena dilandaskan pada kesesuaian jenis, hierarki dan materi muatan. Sedangkan bagi yang kontra, pengaturan itu menyimpangi asas kedaulatan rakyat dan *check and balances*. Tidak ikut larut dalam perdebatan itu, Presiden Jokowi justru mengubah UU APBN melalui Peraturan Presiden. Tulisan ini mengkritisi tindakan Presiden tersebut sekaligus memberikan solusi terhadapnya dengan menawarkan pemikiran berupa perubahan UU APBN melalui peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini pertama, limitasi apa yang seharusnya dilakukan untuk mengatasi sifat *open ended* Pasal 22 UUD 1945 Perubahan supaya tidak terjadi

tindakan eksekutif Presiden? Kedua, perlukah mengubah UU APBN melalui peraturan pemerintah pengganti undang-undang? Ini adalah penelitian doktrinal. Melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, tulisan ini berkesimpulan bahwa pertama, limitasi dapat dilakukan dengan cara membatasi ruang lingkup pengertian kepentingan yang memaksa dan materinya terbatas pada administrasi negara saja. Kedua, dalam keadaan darurat, keberadaan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sangat diperlukan untuk mengubah UU APBN.

**Kata kunci:** Perpu, peraturan Presiden, UU APBN.

### **A. Pendahuluan**

Ada dua pandangan yang saling bertolak belakang ketika berbicara mengenai kewenangan Presiden pasca perubahan UUD 1945. Pendapat pertama mengatakan bahwa kewenangan Presiden mengalami pelemahan sedangkan pendapat kedua mengatakan bahwa kewenangan Presiden mengalami penguatan. Adanya perbedaan pendapat tersebut disebabkan oleh perbedaan objek pengamatan yang diamati. Tulisan ini akan menitikberatkan pada penguatan kewenangan Presiden di bidang perundang-undangan yakni kewenangan Presiden dalam membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perpu) sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUD 1945.

Sampai saat ini, ahli hukum tata negara masih mencari-cari materi apa saja yang seharusnya diatur dengan perpu. Ada pihak yang berpendapat bahwa materi muatannya sama dengan UU sedangkan di lain pihak ada yang berpendapat bahwa materi muatannya terbatas pada bidang administrasi. Sehubungan dengan adanya perbedaan tersebut, penulis tertarik untuk mengajukan pertanyaan sentral berupa apakah Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dapat diatur dengan perpu?

Pada dasarnya, APBN yang diatur dalam Pasal 23 UUD 1945 Perubahan berkarakter *absolute nondelegation* yaitu suatu norma yang mengharuskan materinya diatur dengan UU. Ketika diatur dengan bentuk peraturan perundang-undangan lainnya maka sudah seharusnya peraturan tersebut dinyatakan inkonstitusional. Di sisi lain terdapat pandangan yang mengatakan bahwa dalam keadaan darurat norma-norma konstitusi dapat

ditanggihkan keberlakuannya termasuk *principle of absolute nondelegation* yang terkandung dalam Pasal 23 UUD 1945 Perubahan.<sup>1</sup>

Tulisan ini adalah respons penulis atas terbitnya Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2020 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2020 (selanjutnya disebut Perpres APBN-P) yang di dalamnya berisikan materi APBN. Penulis tidak sependapat dengan metode Presiden, di tengah pandemi covid-19, yang mengubah UU APBN melalui perpres sebaliknya penulis menawarkan gagasan paradigma baru pembentukan APBN dalam keadaan darurat melalui perpu. Permasalahan yang dikaji dalam tulisan ini pertama, limitasi apa yang seharusnya dilakukan untuk mengatasi sifat *open ended* Pasal 22 UUD 1945 Perubahan supaya tidak terjadi tindakan eksesif Presiden? Kedua, perlukah pengaturan APBN melalui perpu?

Ini adalah penelitian doktrinal yang memakai bahan hukum primer dan sekunder, berupa beberapa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, hasil-hasil penelitian dan literatur yang relevan dengan objek penelitian. Bahan-bahan yang terkumpul dianalisis secara deskriptif kualitatif melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

## **B. Pembahasan**

### **B.1 Keadaan darurat di dalam konstitusi : Studi Pasal 22 UUD 1945**

Adagium *salus populi suprema lex esto* atau keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi muncul dalam *The Laws* sebagai bagian dari konstitusi ideal yang mewujudkan prinsip-prinsip republik. Diargumentasikan oleh Cicero bahwa dibutuhkan *extraordinary power* ketika menghadapi keadaan darurat berupa "*last decree*" (*senatus consultum ultimum*).<sup>2</sup> Doktrin ini diadopsi oleh sejumlah konstitusi negara di dunia khususnya Indonesia melalui Pasal 22 UUD 1945.

Dalam berbagai literatur peraturan ini dikenal dengan berbagai sebutan, antara lain *constitutional decree authority*, *executive decree authority* atau

---

<sup>1</sup> Lihat Moh Rizaldi, "Menguji Konstitusionalitas Materi Muatan Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2020: Perspektif Nondelegasi Absolut", *Prosiding Politik Hukum Untuk Pembangunan Ekonomi Menuju New Normal*, Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, (2020) :189-196.

<sup>2</sup> Thomas Poole, *Reason of State: Law, Prerogative and Empire* (Britania Raya: Cambridge University Press, 2015) : 1.

*presidential decree authority*.<sup>3</sup> Di negara bersistem presidensial, kekuasaan ini disebut sebagai kekuasaan Presiden dalam membentuk peraturan perundang-undangan atau kekuasaan Presiden di bidang legislatif (*Presidents legislative power*).<sup>4</sup>

Pada dasarnya, Pasal 22 berisikan klausul pengecualian (*exclusion clause*). Hal itu diterangkan oleh Penjelasan UUD 1945 yang berkedudukan sebagai interpretasi resmi (otentik) dari pembentuk konstitusi yang menerangkan bahwa:<sup>5</sup>

"Pasal ini mengenai "*noodverordeningsrecht*", Presiden. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh Pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa Pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, Pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu Peraturan Pemerintah dalam pasal ini kekuatannya sama dengan Undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat."

Menurut M. Solly Lubis ketentuan Pasal 22 memberikan "hak" dan "wewenang" bagi Pemerintah (Presiden) untuk membuat peraturan darurat (*noodverordeningsrecht*) yang bernama perpu. Hak membuat peraturan darurat (catatan: *recht* di sini berarti "hak" bukan "hukum") ini hanya boleh digunakan bila ada hal kegentingan yang memaksa (*noodtoestand*).<sup>6</sup>

Dalam penjelasan itu terkandung pengertian bahwa pemerintah diberikan kebebasan bertindak atas inisiatifnya sendiri untuk membuat peraturan-peraturan yang dipandang perlu dan mendesak, yang belum diatur dalam sesuatu UU ataupun jika UU-nya dipandang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan mendesak.<sup>7</sup> Ketentuan seperti ini juga ditemukan baik dalam Konstitusi RIS maupun UUDS 1950 dengan sebutan undang-undang darurat (*noodwet*).

---

<sup>3</sup> Fitra Arsil, "Menggagas Pembatasan Dan Materi Muatan Perpu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perpu Di Negara-Negara Presidensial", *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, 48, no. 1 (2018) : 4 (<http://jhp.ui.ac.id>).

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Maria Farida, "Eksistensi Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Perubahan (Ditinjau dari *Gesetzgebungswissenschaft*)", (makalah disampaikan pada Pidato Purna Bakti Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 26 September 2019).

<sup>6</sup> Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, (Bandung: Mandar Maju, 1995):21.

<sup>7</sup> Bandingkan dengan S.F Marbun & Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: liberty, 2011):30.

Ketentuan Pasal 22 bersifat "open ended" sehingga memunculkan sejumlah masalah dalam praktik pembentukannya baik dari segi prosedur maupun substansi. Tidak jarang, ketentuan tersebut ditafsirkan eksekutif oleh Presiden yang berakibat pada pelemahan DPR dalam pembentukan undang-undang. Untuk mengurai ketentuan Pasal 22 tidak cukup dengan mengandalkan peraturan perundang-undangan yang ada tetapi juga dibutuhkan doktrin-doktrin dari ahli hukum tata negara dan yurisprudensi Mahkamah Konstitusi (MK).

### 1. Perihal Kegentingan yang Memaksa

Kemunculan perpu sebagaimana diatur oleh Pasal 22 UUD 1945 seringkali dianggap sebagai keberlanjutan dari peraturan kolonial. Bahkan secara tegas Bagir Manan dan Susi Dwi Harjanti menyatakan bahwa ketentuan tersebut merupakan "copy" dari Pasal 93 IS.<sup>8</sup>

Tabel 1

Perbandingan Pasal 93 IS dan Pasal 22 UUD 1945

| Pasal 93 IS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Pasal 22 UUD 1945                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Ayat</p> <p><i>(1) In deringende buitengewone omstadijgheden heeft President het recht om regeringsverordeningen met kracht van de wet vas te stellen.</i></p> <p><i>(2) Doze regeringsveroressningen he hoeven de uithering van de volkstegenwoordiging on haar volgende zitting.</i></p> <p><i>(3) Indien de goedkering niet word verleent moeten de regeringsverordeningen worden</i></p> | <p><i>(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.</i></p> <p><i>(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.</i></p> <p><i>(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan peme-rintah itu harus dicabut.</i></p> |

<sup>8</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harjanti, "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang\_undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum", *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum*, 4, no. 2 (2017) : 229 (<http://jurnal.unpad.ac.id/pjh/article/view/14776>).

|                     |  |
|---------------------|--|
| <i>ingetrokken.</i> |  |
|---------------------|--|

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Secara bahasa, kata "*deringend*" ekuivalen dengan kata "*urgen*" atau sesuatu yang mendesak. Frasa "*derigende omstadigheiden*" adalah "*urgent circumstances*" atau "suatu keadaan yang mendesak". Dalam kaitan dengan berbagai ketentuan di atas, *cq.* UUD 1945, Pasal 22, ada "kebutuhan hukum yang mendesak yang semestinya diatur dengan undang-undang". Jadi, pengertian "kegentingan yang memaksa" bukanlah karena ada ancaman terhadap negara melainkan kebutuhan hukum yang mendesak itu timbul karena kemungkinan undang-undang yang ada belum mengatur, undang-undang yang ada tidak memadai atau sudah tidak dapat memenuhi kebutuhan hukum yang sangat diperlukan secara cepat. Termasuk juga tidak menerapkan (*buiten werking*) atau mengubah (*gewijzigd*) ketentuan undang-undang yang ada.<sup>9</sup> Lebih lanjut keduanya memaknai "kegentingan yang memaksa" sebagai keadaan yang menunjuk "*serious and immediate threat*", yakni suatu keadaan yang di kualifikasi sebagai kemendesakan yang bersifat serius dan langsung, dan bukan suatu keadaan yang diandai-andaikan.<sup>10</sup>

Pemaknaan yang diberikan oleh kedua ahli di atas bersesuaian dengan pandangan Jimly Asshidiqie yang mengemukakan terdapat dua syarat mutlak diterbitkannya perpu, yaitu: (i) adanya kebutuhan absolut yang bersifat mendesak atau memaksa (*absolute compelling need*) untuk memberlakukan suatu undang-undang baru, dan (ii) adanya keterbatasan waktu untuk mengikuti prosedur biasa dalam proses pembentukan undang-undang (*limited time constraint*).<sup>11</sup>

Sejalan dengan itu, Ni'matul Huda juga memberikan pandangannya bahwa hakikat lahirnya perpu adalah untukantisipasi keadaan "genting dan memaksa". Jadi ada unsur paksaan keadaan untuk segera diantisipasi tetapi masih dalam koridor hukum.<sup>12</sup> Lebih lanjut dikatakannya bahwa unsur "kegentingan yang memaksa" harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu: (1) ada krisis (*crisis*), dan (2) kemendesakan (*emergency*). Suatu keadaan krisis

---

<sup>9</sup> *Ibid* : 229-230.

<sup>10</sup> *Ibid* : 238.

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, "Dua Tipe Perpu: Pembentukan Dan Pencabutannya", (makalah disampaikan pada Kuliah Umum Perkembangan Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia, Jakarta, 30 April 2020):9.

<sup>12</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014):95.

apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*). Kemendesakan (*emergency*), apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*) apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.<sup>13</sup>

Uraian diatas menunjukkan bahwa "hal ikhwal kegentingan yang memaksa" diartikan secara ekstensif. Tidak terbatas pada keadaan yang mengandung kegentingan atau ancaman, tetapi juga termasuk kebutuhan yang dipandang mendesak. Terkait dengan premis tersebut, perlu kiranya juga melihat makna kegentingan memaksa yang dikembangkan oleh MK dalam putusan-putusannya. Pada Putusan Nomor 003/PUU-III/2005, MK berpendapat bahwa "hal ihwal kegentingan yang memaksa" yang dimaksud Pasal 22 ayat (1) tidak sama dengan "keadaan bahaya" seperti yang dimaksud Pasal 12 UUD 1945. "hal ihwal kegentingan yang memaksa" yang dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 merupakan hak subjektif Presiden yang kemudian akan menjadi objektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang. MK mengunci pendapatnya dengan mengatakan bahwa dalam praktik ketatanegaraan selama ini, dari berbagai perpu yang pernah dikeluarkan Presiden menunjukkan adanya kecenderungan penafsiran "hal ihwal kegentingan yang memaksa" itu sebagai keadaan mendesak yang perlu diatur dengan peraturan setingkat undang-undang.

Selanjutnya pada Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, MK berpendapat bahwa perpu diperlukan apabila:

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.

MK melanjutkan pandangannya dengan mengatakan bahwa perpu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, 99.

menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak perpu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum perpu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui perpu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti Undang-Undang.

Lebih lanjut dalam Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014, MK berpandangan bahwa indikasi kegentingan memaksa adalah karena adanya keadaan tertentu yang harus diatasi segera supaya tidak terjadi ketidakpastian hukum. Dipertegas oleh MK bahwa perpu harus mempunyai akibat *prompt immediately* yaitu "sontak segera" untuk memecahkan permasalahan hukum.

Membaca nalar MK dalam putusannya dari waktu ke waktu, penulis menemukan petunjuk bahwa "hal ikhwal kegentingan yang memaksa" itu berbeda dengan "keadaan bahaya". Penilaian terhadapnya bergantung pada subjektifitas Presiden. Meskipun demikian, itu bukanlah cek kosong bagi Presiden sebab penilaian tersebut juga harus tunduk pada prinsip-prinsip *the rule of law* sebagaimana kriteria yang ditetapkan oleh MK, **pertama**, adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan UU; **kedua**, UU yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada UU tetapi tidak memadai; **ketiga**, kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat UU secara prosedur biasa karena memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan; **keempat**, perpu harus mempunyai *prompt immediately* yaitu "sontak segera" untuk memecahkan permasalahan hukum.

## **2. Materi Muatan Perpu Bukan Tanpa Batas**

Perdebatan mengenai materi muatan perpu belum usai meski UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan UU 15/2019 (selanjutnya disebut UU PPP) mengunci bahwa materi muatan perpu sama dengan UU yang meliputi a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; c. pengesahan perjanjian internasional tertentu; d. tindak



lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.<sup>14</sup>

Sejumlah ahli hukum tata negara memberikan kritik atas pengaturan tersebut. Bagir Manan dan Susi Dwi Harjanti mendekati permasalahan materi muatan perpu melalui penafsiran historis dengan menjadikan konstitusi RIS dan UUDS 1950 sebagai petunjuk.<sup>15</sup> Pasal 96 ayat (1) UUDS 1950 menyebutkan: “pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat **untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan** yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera” (*vide* Pasal 139 ayat (1) Konstitusi RIS 1949). Keduanya mendalilkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan semestinya tidak lain dari “mengatur hal-hal yang berada dalam ruang lingkup kekuasaan eksekutif”. Secara ‘*contrario*’, meskipun perpu, membenarkan mengatur sesuatu yang semestinya diatur dengan undang-undang, tetapi hanya terbatas pada hal-hal bertalian dengan ruang lingkup kekuasaan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Perpu tidak boleh mengatur hal-hal yang menjadi lingkup kekuasaan alat-alat perlengkapan negara lainnya. Menyamakan materi muatan perpu sama dengan undang-undang berarti membiarkan Presiden dapat ‘menggangu’ cabang kekuasaan lainnya, yang akan membawa Presiden bertindak sewenang-wenang. (cetak tebal dari penulis)

Sejalan dengan argumentasi di atas, Fitra Arsil melalui pendekatan perbandingan menyatakan bahwa perlu kiranya mengecualikan norma-norma hukum pidana dari materi muatan perpu.<sup>16</sup> Alasan pengecualian itu disebabkan karena dalam pengambilan keputusan menyangkut materi pidana, persetujuan wakil rakyat dianggap sangat penting. Ditegaskan olehnya bahwa ketika pembentuk undang-undang memasukkan ketentuan pidana dalam peraturannya maka pada saat itu pembentuk undang-undang sedang melakukan legalisasi terhadap hal yang berkaitan langsung dengan hak asasi manusia misalnya penghilangan kemerdekaan atau pembebanan hak seseorang. Itulah mengapa setiap penempatan sanksi pidana dalam peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan cermat dan memiliki legitimasi kuat.<sup>17</sup> Pandangan ini cukup beralasan apabila dihubungkan dengan asas legalitas yang diantaranya mengharuskan pencantuman ketentuan pidana

---

<sup>14</sup> Lihat Pasal 11 *jo* Pasal 10 UU PPP.

<sup>15</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harjanti, *Op.Cit* :239-240.

<sup>16</sup> Fitra Arsil, *Op.Cit.*, hal.17-18.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 18.

dalam peraturan perundang-undangan melalui proses legitimasi yang demokratis ke dalam undang-undang dalam arti formal.<sup>18</sup>

Menalari pandangan ahli di atas, penulis menilai bahwa materi muatan perpu perlu dilimitasi untuk mengantisipasi lahirnya kesewenang-wenangan. Di Brazil terdapat praktik di mana penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada *medidas provisórias (government by decree)*. Pada masa Presiden Fernando Color De Mello berkuasa, mendasarkan pada konstitusi 1988, tidak kurang dari 36 *medidas provisórias* yang diterbitkan pada 15 hari menjabat dan sekitar 160-an *medidas provisórias* sepanjang tahun 1990. De mello terus mengeluarkan *medidas provisórias* sepanjang tahun sampai di awal tahun kedua kekuasaannya.<sup>19</sup> *Medidas provisórias* yang diterbitkannya membuatnya tidak perlu terlibat dalam proses legislatif dalam membuat kebijakan. Ironisnya, pilihan untuk mengabaikan legislatif ini berakhir dengan keputusan *impeachment* terhadap dirinya.<sup>20</sup> Mengantisipasi kejadian serupa, pada tahun 2001 diadakan amandemen konstitusi Brazil yang salah satu objek perubahannya adalah kekuasaan *medidas provisórias* sebagaimana yang diatur dalam Pasal 62. Perubahan dimaksudkan untuk membatasi pembentukan *medidas provisórias* tidak hanya dari segi prosedur melainkan juga materi muatannya.

Di Indonesia, penyalahgunaan penggunaan perpu digambarkan oleh Abduracman Satrio yang menjadikan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas) atau lebih dikenal dengan sebutan perpu Ormas sebagai objek analisis.<sup>21</sup> Menurutnya, perpu yang diterbitkan oleh Presiden Jokowi tersebut mengancam salah satu elemen dasar demokrasi, yaitu hak berbicara dan berserikat, bahkan secara khusus materi muatan perpu tersebut dapat membuat pemerintah lebih mudah untuk membubarkan sebuah organisasi dengan menghilangkan peran pengawasan pengadilan. Tidak cukup sampai disitu, di tengah pandemi covid-19, Presiden Jokowi kembali menerbitkan perpu yang bersisik penghilangan peran pengadilan untuk mengadili sebagaimana diatur dalam Perpu No. 1 Tahun 2020 (Perpu Corona).

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*, 7-8.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Abdurrachman Satrio, "Constitutional Retrogation In Indonesia Under President Joko Widodo Gonverment: What Can The Constitutional Court Do?", *Constitutional Review*, 4, no. 2 (2018):293 (<https://consrev.mkri.id/index.php/const-rev/article/view/425/397>).

Berangkat dari uraian di atas, penulis berpendapat bahwa materi muatan perpu bukan tanpa batas. Perpu seharusnya dilimitasi materinya pada bidang penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). **Jadi tidak boleh diterbitkan perpu yang bersifat ketatanegaraan dan hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak-hak dasar rakyat.**<sup>22</sup> Limitasi sangat perlu dilakukan untuk menyesuaikan dengan semangat UUD 1945 Perubahan (*the spirit of the constitution*) yang menitikberatkan pada tiga hal yakni *limited government*, *checks and balances*, dan *strong protection of individual rights*. (Cetak tebal dari penulis)

## **B.2 Kebutuhan dan Kemendesakan Pembentukan APBN Melalui Perpu**

APBN diatur dalam Pasal 23 UUD 1945 bersikan tiga ayat yakni (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Ketentuan itu, tidak dapat disangkal, berisikan larangan untuk mendelegasikan kekuasaan pembentukan hukum kepada siapapun. Sehingga secara normatif hanya terdapat dua skema perubahan APBN yakni<sup>23</sup> **pertama**, melalui Undang-Undang APBN-P (Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Perubahan). Skema ini memberikan jalan bagi Pemerintah untuk melakukan Perubahan Undang-Undang APBN dalam periode yang sama, dengan ketentuan bahwa setiap perubahan harus terlebih dahulu mendapatkan Persetujuan DPR sebelum dilaksanakan, artinya pemerintah diberikan peluang untuk melakukan perubahan dalam tahun anggaran berjalan, tanpa mengesampingkan kedaulatan sebagai esensi anggaran negara yang diamanatkan oleh Pasal 23 ayat (2) dan (3) UUD 1945, dan sifat periodik (setiap tahun) Undang-Undang APBN yang diatur dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.

---

<sup>22</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999):160.

<sup>23</sup> Lihat Putusan MK Nomor 23/PUU-XVIII/2020:38-39.

**Kedua**, melalui skema yang digunakan dalam keadaan darurat. Dalam skema ini Pemerintah dalam melakukan pergeseran anggaran, termasuk melakukan Belanja (Pengeluaran) untuk keperluan yang tidak ada pagu anggarannya dalam Undang-Undang APBN periode yang sedang berjalan. Belanja (Pengeluaran) dalam skema darurat ini dapat dilakukan tanpa perlu mendapat persetujuan DPR terlebih dahulu, dengan ketentuan dipersyaratkan adanya keadaan darurat yang mengancam keselamatan jiwa atau keutuhan negara. Persetujuan DPR dapat dimintakan setelah realisasi anggaran dilakukan, untuk kemudian dituangkan dalam Undang-Undang APBN Perubahan dan/atau dilaporkan dalam Laporan Realisasi Anggaran.

Kedua skema di atas menunjukkan bahwa baik keadaan normal maupun abnormal, perubahan APBN hanya dapat dilakukan melalui UU. Sayangnya metode itu dianggap tidak responsif untuk mengatasi kebutuhan dan kemendesakan perubahan postur APBN ketika pandemi covid-19 melanda Indonesia. Oleh sebab itu dibutuhkan metode perubahan APBN yang dianggap responsif untuk mengatasi permasalahan itu melalui peraturan perundang-undangan yang lain.

### **1. Perubahan APBN Melalui Perpres: Suatu Eksperimen yang Inkonstitusional**

Ketika APBN 2020 dibentuk pada tahun 2019 baik Pemerintah maupun DPR tidak menduga bahwa di tahun 2020 akan muncul Pandemi Covid-19 yang berdampak pada pengelolaan APBN. Pandemi tersebut menyebabkan kebutuhan dan kemendesakan perubahan postur APBN. Uniknya Perubahan tersebut tidak dilakukan melalui metode UU APBN-P melainkan melalui Perpres APBN-P. Terkait dengan pengaturan tersebut, Kepala Badan Kebijakan Fiskal (Kepala BKF) Febrio Kacaribu mengungkapkan bahwa:<sup>24</sup>

"Perubahan postur, perubahan defisit, secara resmi kalau kondisi normal harus dilakukan dengan APBN dan APBN-P. Saat ini, di tahun 2020, dasar hukumnya Perpu No.1/2020 yang kemudian ditetapkan menjadi UU No.2/2020 dimana pergantian postur dilakukan dengan perpres. Secara resminya, kita mengubah postur baru sekali tahun ini yaitu dengan Perpres 54/2020. Ini kita sedang melihat dengan prinsip kehati-hatian dan perlu bertindak cepat di lapangan, tenaga kerja,

---

<sup>24</sup> Kementerian Keuangan Republik Indonesia, "Perubahan Postur APBN Merupakan Respons Cepat Pemerintah Tangani Biaya Covid-19 dan PEN", <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/perubahan-postur-apbn-merupakan-respon-cepat-pemerintah-tangani-biaya-covid-19-dan-pen/>, diakses 12 Desember 2020.

kemiskinan, dsb. Tujuan pemerintah dengan perpu itu ingin bergerak cepat dan responsif. Inilah kenapa kita merasa perlu mengubah postur dari Perpres 54 dengan postur yang lebih baru".

Dasar hukum perubahan postur APBN melalui perpres adalah Pasal 12 ayat (2) Perpu No. 1 Tahun 2020. Untuk melegitimasi pendelegasiannya, perpu dengan metode *omnibus* tersebut menanggukhan (*suspend*) keberlakuan sejumlah ketentuan UU diantaranya adalah ketentuan-ketentuan yang berisikan pengaturan mengenai prosedur perubahan postur APBN yang sangat signifikan yang didahului terlebih dahulu oleh pengajuan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN dari Pemerintah untuk mendapat persetujuan DPR. Misalnya ketentuan Pasal 182 UU No 13 Tahun 2019 Jo UU 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan ketentuan Pasal 27 ayat (3) UU No. 17 Tahun 2013 tentang keuangan negara.

Untuk menguji keabsahan perpres tersebut, penulis akan menggunakan asas formal pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yakni asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan sebagai pisau analisis. Alasan penulis memilih asas ini didasarkan pada tiga pertimbangan sebagai berikut: **pertama**, sebagai konsekuensi adanya tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan sehingga setiap jenis peraturan perundang-undangan hanya dapat memuat materi sesuai dengan tingkatan jenis peraturan perundang-undangan. **Kedua**, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus diperhatikan mengenai materi muatan yang akan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tersebut, setiap jenis peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri yang biasanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan di atasnya. **Ketiga**, peraturan perundang-undangan ini tersusun secara hierarkis dan mempunyai proporsi materi muatan tertentu.<sup>25</sup>

Apa yang seharusnya diatur oleh perpres adalah salah satu pertanyaan yang diajukan A. Hamid S. Attamimi ketika menulis disertasi berjudul Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Dalam penelitiannya, A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa setelah mengetahui dan menemukan apa yang menjadi materi muatan undang-undang dan materi muatan peraturan pemerintah,

---

<sup>25</sup> Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Perundang-Undangungan di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2020) : 30.

maka dapat diketahui materi muatan "sisanya", yaitu materi muatan dari perpres, baik yang bersifat delegasi maupun atribusi.<sup>26</sup>

Pandangan itu diadopsi ke dalam UU PPP dimana Pasal 13 menyatakan bahwa "materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan". Dalam penjelasan Pasal 13 diterangkan bahwa, "Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya".

Menyoroti pengaturan tersebut, Mohamad Safrin mengungkapkan bahwa seringkali terjadi inkonsistensi dalam perumusan materi muatan perpres. Untuk itu perlu melimitasi sekaligus memperjelas materi muatan perpres berupa: a. Berisikan norma umum konkret artinya berlaku secara umum mengenai masalah-masalah yang konkret dan kasuistik; b. Materi muatannya merupakan penyelenggara administrasi negara dan bersifat teknis administratif atau yang mengatur ruang lingkup birokrasi pemerintahan bukan mengenai hal-hal yang bersifat ketatanegaraan; c. Syaratnya bahwa hal yang akan diatur hanya melibatkan satu sektor kementerian; d. Pengaturan lebih lanjut tersebut dalam skala kecil bukan skala nasional dan untuk jangka pendek.<sup>27</sup>

Penjelasan-penjelasan di atas memberi petunjuk bahwa sangat tidak mungkin materi muatan undang-undang diatur melalui perpres karena keduanya memiliki materi muatan masing-masing. Namun dalam kenyataannya ditemukan fakta bawa perpres juga mengatur materi muatan undang-undang yakni APBN sebagaimana diatur dalam Perpres APBN-P. Alasan perubahan APBN melalui perpres adalah untuk menjaga kualitas dan kesinambungan APBN tahun anggaran 2020 dalam rangka pemenuhan kebutuhan penanganan pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID- 19) dan/atau menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional

---

<sup>26</sup> Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2016) : 249.

<sup>27</sup> Mohamad Safrin, "Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Tata Peraturan Perundang-undangan Perpesktif Materi Muatan", Tesis, (Bandung: Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, 2019) : 165-166.

dan/atau stabilitas sistem keuangan.<sup>28</sup> Untuk melaksanakan kebijakan dan langkah-langkah yang diperlukan dalam rangka penanganan pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/atau menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan, dilakukan perubahan terhadap Postur dan Rincian APBN tahun anggaran 2020.<sup>29</sup> Adapun perubahan postur APBN tahun anggaran 2020 dimaksud berupa perubahan rincian besaran:<sup>30</sup> a. Anggaran Pendapatan Negara; b. Anggaran Belanja Negara; c. Surplus/defisit anggaran; dan d. Pembiayaan Anggaran.

Menilik pengaturan tersebut penulis menilai bahwa **secara formal Perpres APBN-P adalah perpres tetapi materinya adalah undang-undang. Sehingga dapat dikatakan bahwa pembentukan Perpres APBN-P adalah praktik yang inkonstitusional yang harus dicegah dan dikoreksi karena telah menyimpangi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf c serta Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU PPP.** (Cetak tebal dari penulis)

Disamping itu perlu juga diketahui bersama bahwa sedari awal pendelegasian APBN dari perpu ke perpres sudah tidak tepat karena yang didelegasikan adalah APBN yang oleh kontitusi dikonstruksikan sebagai *absolute nondelegation*. Artinya, pengaturan APBN tidak dapat didelegasikan ke peraturan perundang-undangan yang lain. Sejalan dengan pandangan penulis, Ali Abdurahman, ahli hukum perundang-undangan Universitas Padjadjaran, mengungkapkan bahwa materi muatan yang seharusnya dimuat dalam UU tidak boleh dimuat peraturan lain yang ada di bawahnya.<sup>31</sup> Argumentasi tersebut juga sejalan dengan pendapat Bagir Manan mengenai beberapa pembatasan dalam mendelegasikan pengaturan yang salah satunya adalah tidak boleh ada delegasi peraturan mengenai hal-hal yang secara tegas atau karena sifatnya harus diatur dalam peraturan perundangan-undangan tertentu, misalnya UUD, Tap MPR, atau undang-undang.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Lihat Konsiderans Menimbang Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

<sup>29</sup> Lihat Pasal 1 ayat (1) Perpres No 72 Tahun 2020.

<sup>30</sup> Lihat Pasal 1 ayat (2) Perpres No 72 Tahun 2020.

<sup>31</sup> Wawancara dilakukan melalui media komunikasi WhatsApp pada 10 Juli 2020.

<sup>32</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: In-Hill-Co, 1992): 45.

Penyimpangan seperti itu bukanlah pertama kali terjadi. Misalnya Peraturan Komisi Pemilihan Umum No 5 Tahun 2019 yang berderajat lebih rendah dari undang-undang tetapi mengatur materi muatan undang-undang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 ayat (7) yang berbunyi "Dalam hal hanya terdapat 2 (dua) Pasangan Calon dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, KPU menetapkan Pasangan Calon yang memperoleh suara terbanyak sebagai pasangan calon terpilih". Akibatnya, ketentuan tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Agung melalui Putusan No. 44 P/HUM/2019.

Berangkat dari pemaparan di atas, penulis berkeyakinan bahwa di tengah pandemi covid-19, Pemerintah melakukan eksperimen berupa pengaturan APBN melalui perpres namun eksperimen tersebut harus dinyatakan inkonstitusional sebab menyimpangi asas formal pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yakni asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. **Perubahan terhadap UU APBN hanya dapat dilakukan melalui jenis peraturan perundang-undangan yang setara yakni perpu.** Sejalan dengan pemikiran penulis, Zainal Muttaqin, Ahli hukum administrasi negara Universitas Padjadjaran, mengungkapkan bahwa perubahan APBN harus dengan UU atau sejenisnya, dalam hal ini perpu, sepanjang memenuhi unsur kedaruratan.<sup>33</sup> (Cetak tebal dari penulis)

## **2. Pembentukan APBN Melalui Perpu: Suatu *Accidental Constitutionalism***

Penulis menyadari bahwa tawaran pembentukan APBN melalui perpu akan ditolak oleh pengikut *originalis* sebab mereka berpandangan bahwa arti konstitusi bersifat tetap dan tidak berubah (*fixed and unchanging*).<sup>34</sup> Meskipun demikian, perlu juga dipertimbangkan bahwa sebuah konstitusi dikatakan hidup jika ia bisa menyesuaikan dengan keadaan atau kondisi baru, tanpa harus secara resmi diubah (*the living constitution*).<sup>35</sup> Untuk memperkuat argumentasi bahwa APBN dapat diatur melalui perpu, perlu kiranya memperhatikan tiga hal pokok yakni pertama kedaulatan rakyat dan negara kesejahteraan; kedua, *check and Balances*; dan ketiga, keadaan sosiologis.

### 1). Kedaulatan rakyat dan negara kesejahteraan

Kedaulatan rakyat merupakan identitas konstitusi Indonesia yang berfungsi untuk mengatasi *disharmonic constitution* yang muncul di masa lalu,

---

<sup>33</sup> Wawancara dilakukan melalui media komunikasi WhatsApp pada 17 Desember 2020.

<sup>34</sup> Bagir Manan & Susi Dwi Harjanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014) : 178.

<sup>35</sup> Lihat Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 : 68.



kini, dan akan datang. Ajaran kedaulatan rakyat menghendaki bahwa rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.<sup>36</sup> Menurut Bagir Manan paham demokrasi (kedaulatan rakyat, kerakyatan) sebagai salah satu dasar penyelenggaraan negara dan masyarakat Indonesia merdeka, mencakup: “demokrasi politik dan demokrasi ekonomi”<sup>37</sup> Soekarno menyebutnya: “*politiek economische democratie*”. Hatta menggunakan sebutan: “demokrasi (di bidang) politik dan demokrasi ekonomi (demokrasi sosial). Demokrasi politik dan demokrasi ekonomi berakar pada peri kehidupan rakyat Indonesia. Menurut Hatta ada dua ciri yang menjadi sifat masyarakat Indonesia. Pertama, yaitu mengambil keputusan secara mufakat dengan musyawarah, adalah dasar dari demokrasi politik”. Kedua, yaitu tolong menolong dan gotong royong adalah sendi ..., untuk menegakkan demokrasi ekonomi”.<sup>38</sup>

Seiring berjalannya waktu, Identitas konstitusi yang dituangkan ke dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 itu mengalami perubahan dari "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Merespons perubahan tersebut Franko Johner *et.al* menilai bahwa:<sup>39</sup>

"terdapat perubahan identitas konstitusi pos-kolonial menjadi identitas konstitusi pos-otoritarian, khususnya pada unsur pembentuk identitas konstitusi yaitu pada gagasan kedaulatan rakyat. Dengan adanya unsur pembentuk identitas konstitusi pos-otoritarian pada UUD NRI 1945, maka memiliki implikasi hukum tata negara bahwa, sistem *check and balance* antara lembaga negara menjadi lebih jelas dan pasti. Hal ini dikarenakan setiap lembaga merupakan cerminan dari kedaulatan rakyat. Hal ini juga mempertegas perwujudan *constitutional democracy* di Indonesia."

Perubahan tersebut mengandung makna bahwa kedaulatan negara yang pada hakikatnya berada di tangan rakyat, tetapi pelaksanaannya didasarkan

---

<sup>36</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, ( Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) :168-169.

<sup>37</sup> Bagir Manan, “Nilai-Nilai Dasar Keindonesiaan dan Negara Hukum”, dalam Imran Festy & Rahma Hidayati (ed), *Bunga Rampai: Memperkuat Peradaban Hukum dan Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2019): 23-24.

<sup>38</sup> Lihat juga Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita*, (Jakarta: PT Pustaka Antara, 1960): 63.

<sup>39</sup> Franko Johner. *et.al.*, “Negara Bangsa Pos-Kolonial sebagai Basis dalam Menentukan Identitas Konstitusi Indonesia: Studi Terhadap Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 2, no. 2, (2018): 144

(<http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jbmh/article/view/126>).

pada ketentuan yang diatur dalam UUD 1945.<sup>40</sup> Dalam pengertian lain, pelaksana kedaulatan rakyat tidak dimonopoli oleh satu lembaga saja melainkan dilaksanakan oleh setiap lembaga negara yang merefleksikan kedaulatan rakyat yang meliputi MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, dan bahkan lembaga seperti MA dan MK.

Sebagai prinsip fundamental bernegara, pengejawantahan kedaulatan rakyat terefleksikan dalam Pasal 23 ayat (1), (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang dikonstruksikan menjadi 3 (tiga) bentuk: **Pertama**, APBN harus ditetapkan dengan Undang-Undang, bukan jenis Peraturan Perundang-Undangan yang lain; **Kedua**, APBN harus mendapatkan persetujuan DPR; **Ketiga**, Undang-Undang APBN bersifat periodik (ditetapkan setiap satu tahun).<sup>41</sup>

Dalil tersebut juga didukung oleh sejumlah ahli yang meyakini bahwa APBN tidak dapat diatur melalui perpu. Misalnya Yusril Ihza Mahendra yang menjelaskan bahwa meskipun dalam hal-hwal kegentingan yang memaksa, UUD 1945 tidak memberi peluang bagi Presiden untuk menetapkan APBN secara sepihak melalui instrumen perpu. Walaupun UUD 1945 menganut prinsip kesetaraan antara DPR dengan Presiden, dalam hal penetapan APBN, Penjelasan UUD 1945 mengatakan bahwa kedudukan DPR lebih kuat dari kedudukan Pemerintah.<sup>42</sup> Ketidakmungkinan APBN diatur melalui perpu juga diungkapkan oleh Dian Puji N. Simatupang.<sup>43</sup> Bahkan penolakan itu juga diargumentasikan oleh pemohon dalam pengujian Perpu No 1 Tahun 2020 di MK yang tegas mengatakan bahwa Undang-Undang APBN tidak boleh di perpu, bukan hanya tidak boleh, tetapi haram, dan hanya boleh direvisi dengan melalui APBN Perubahan.<sup>44</sup>

Berlainan dengan pandangan di atas, penulis justru berpendapat sebaliknya bahwa APBN dapat diatur melalui perpu. Secara filosofis, kehadiran perpu APBN dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945 yakni (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) untuk

---

<sup>40</sup> Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2018): 55.

<sup>41</sup> Dalil itu disampaikan oleh Pemohon dalam pengujian Perpu No 1 Tahun 2020. Lihat Putusan Nomor 23/PUU-XVIII/2020 : 30.

<sup>42</sup> Sumali, *Reduksi Kekusaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, (Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 2003) : 93.

<sup>43</sup> Mei Susanto, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *Negative Budgeter* dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara", *Jurnal Konstitusi*, 14, no. 4 (2017) : 733, (<https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1442>).

<sup>44</sup> Lihat Putusan MK Nomor 23/PUU-XVIII/2020 : 40.

memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dikeluarkannya perpu oleh Presiden, sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, yang mengubah UU APBN, berdasarkan doktrin negara kesejahteraan (*welfare state*), harus dimaknai sebagai cara negara untuk menjaga keselamatan dan mengurus rakyatnya dalam keadaan abnormal (pandemi covid-19). Argumentasi ini sejalan dengan pandangan John Locke yang mengemukakan bahwa eksekutif (Presiden) dapat menjalankan kekuasaan diskresi (perpu) pada saat darurat “*to act according to discretion, for the public good, without the prescription of the Law, and sometimes even against it*”.<sup>45</sup>

## 2. *Check and balances*.

Perubahan APBN melalui perpu dipandang sebagai pembentukan hukum secara tidak normal (*abnormale rechtvorming*). Oleh sebab itu, yang berlaku bukanlah prosedur normal melainkan abnormal. Dalam hal ini beberapa norma konstitusi dapat ditangguhkan keberlakuannya untuk sementara waktu. Penangguhan (*suspension*) ini dilakukan dengan mengembangkan pengertian tentang derogasi (*derogation from a norm*), yaitu dengan menyimpangi norma sebagai lawan dari menaati norma (*abrogation of a norm*).<sup>46</sup> Implementasi doktrin ini dapat dilihat dari mekanisme *check and balances* dalam penetapan APBN.

Salah satu perbuatan hukum pemerintah yang memerlukan kontrol DPR adalah dalam penentuan APBN yang sering disebut dengan hak *budget*.<sup>47</sup> Pertanyaannya dimanakah tepatnya *check and balances* dalam penetapan APBN itu? Dalam pengertian sempit, itu tergambar ketika DPR memberikan persetujuannya atau disebut kontrol *ex ante*. Hal tersebut terang benderang dirumuskan oleh pasal 23 ayat (3) yang berbunyi "Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu". Ketentuan inilah yang mendasari

---

<sup>45</sup> Clement Fatovic, *Outside the Law Emergency and Executive Power*, (Amerika Serikat: The Johns Hopkins University Press, 2009): 39.

<sup>46</sup> Jimly Asshiddiqie, Diktator Konstitusional dan Hukum Pengecualian, (makalah disampaikan pada Kuliah Umum Perkembangan Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia, Jakarta, 30 April 2020):12-13.

<sup>47</sup> Jazim Hamidi & Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Bandung: P.T. Alumni, 2010):99.

sejumlah ahli untuk mengatakan bahwa kedudukan DPR sangat kuat dalam penetapan APBN. Dari perspektif ini penulis dapat memahami adanya kekhawatiran dari ahli yang menyatakan bahwa *check and balances* itu hilang ketika APBN ditetapkan melalui perpu sebab perpu adalah jenis peraturan yang didasari pada diskresi Presiden yang mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak dikeluarkan tanpa harus memintai persetujuan terlebih dahulu dari DPR.

Di sisi lain, perlu juga diketahui bahwa, dalam pengertian luas, penetapan APBN melalui perpu tidak menghilangkan *check and balances* yang diwujudkan dengan adanya kontrol *ex post* yang dilakukan secara politik maupun hukum. **Pertama**, perpu yang dikeluarkan oleh Presiden harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikut. Apabila DPR menolak untuk menyetujui maka perpu harus dicabut. Misalnya, pada tahun 2008, DPR tidak menyetujui dikeluarkannya Perpu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK).<sup>48</sup> **Kedua**, MK dapat menguji perpu APBN. Melalui pengujian itu dapat saja MK membatalkan perpu sebagaimana yang pernah dilakukannya pada putusan No. 1-2/PUU-XII/2014.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa *check and balances* itu tidak akan hilang meski APBN ditetapkan melalui perpu. Yang berbeda adalah kapan dilakukannya kontrol itu. Jika Penetapan ABPN melalui UU, kontrol dilakukan secara *ex ante* oleh DPR. Sebaliknya, Penetapan ABPN melalui perpu, kontrol dilakukan secara *ex post* baik oleh DPR maupun MK.

### 3. Keadaan sosiologis.

Menurut Bagir Manan dasar sosiologis artinya mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi sekaligus harus termasuk pula kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat.<sup>49</sup> Saat ini, penyebaran COVID-19 yang dinyatakan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (World Health Organization) sebagai pandemi pada sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia, menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu dan telah menimbulkan korban jiwa, dan kerugian

---

<sup>48</sup> Sayangnya penolakan itu tidak diikuti dengan UU pencabutan. Akibatnya, perpu itu tetap berlaku dan baru dinyatakan tidak berlaku pada tahun 2015 ketika diterbitkan UU No. 11 tahun 2015 tentang pencabutan perpu JPSK.

<sup>49</sup> Bagir Manan, Dasar-Dasar..., *Op.Cit.*,:15-16.

material yang semakin besar, sehingga berimplikasi pada aspek sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat.<sup>50</sup>

Keadaan itu mengharuskan Pemerintah bertindak cepat untuk mengatasi krisis akibat pandemi covid-19 melalui tindakan-tindakan *extraordinary* agar keselamatan rakyat terjamin. Dalam konteks ini perubahan APBN melalui perpu adalah solusi yang konstitusional. **Pertama**, Pandemi covid-19 menyebabkan kebutuhan mendesak perubahan APBN dilakukan secara cepat. **Kedua**, UU APBN yang dibentuk pada tahun 2019 tidak didesain untuk mengatasi pandemi covid-19 sehingga tidak memadai untuk diterapkan pada tahun 2020 yang ditandai dengan adanya perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan. **Ketiga**, pandemi covid-19 menyebabkan ketidakpastian dalam pengelolaan APBN sehingga dibutuhkan penyesuaian ataupun relaksasi dari waktu ke waktu secara dinamis agar implementasi APBN berkepastian hukum, berkemanfaatan, dan berkeadilan. **Keempat**, Perubahan APBN dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan hukum berupa pelebaran defisit akibat adanya tambahan biaya penanganan covid-19 dan pemulihan ekonomi nasional.

Berangkat dari argumentasi di atas, penulis menilai bahwa pandemi covid-19 seharusnya menyebabkan kebutuhan dan kemendesaan perubahan APBN melalui perpu yang dipandangan sebagai, meminjam istilah Adam Shinar, *Accidental constitutionalism*.<sup>51</sup> Ke depan, Paradigma ini seharusnya

---

<sup>50</sup> Lihat Konsiderans Menimbang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia 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.

<sup>51</sup> *Unlike most democratic constitutional regimes, the events that gave rise to Israel's constitutional structure did not come about as a result of a constitutional convention, referendum, civic mobilization, or any other deliberate process that characterizes traditional constitution-making. Instead, the process has been gradual, incremental, contingent, and piecemeal, often lacking a clear trajectory, intention, or defined purpose, and involving the rarely coordinated contribution of multiple institutions, particularly the legislature and the Supreme Court. Indeed several framers of the modern Israeli constitutional regime did not perceive themselves to be constitutional framers at all. The making of Israel's constitution, should be understood as accidental, a process best described as accidental constitutionalism.* Lihat Adam Shinar, "Accidental Constitutionalism: The Political Foundations and Implications of Constitution-Making in Israel", dalam buku Dennis J. Galligan dan Mila Versteeg (ed), *Social and Political Foundations of Constitutions*, (New York: Cambridge University Press, 2013), hal. 207.

dikembangkan dan digunakan oleh Presiden ketika melakukan penyesuaian APBN dalam keadaan darurat.

### **C. Penutup**

"Tidak boleh satu detik pun ada peraturan perundang-undangan yang berpotensi melanggar konstitusi tanpa bisa diluruskan atau diuji melalui pengujian yudisial." Prinsip ini ditulis oleh Hakim Konstitusi Moh. Mahfud MD ketika MK dihadapkan pada pengujian perpu terhadap UUD untuk pertama kalinya. Prinsip tersebut sesungguhnya dimaksudkan untuk mencegah munculnya praktik despotisme sebagaimana terjadi di Indonesia yang bahkan masih berlangsung hingga saat ini. Walaupun demikian, praktik bernegara membuktikan bahwa untuk mencegah praktik itu, tidak cukup dengan pengujian yudisial, perpu seharusnya juga dilimitasi penerbitannya dengan mempersempit ruang lingkup pengertian frasa "kegentingan yang memaksa" dan materinya di bidang penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara) saja. Terkait dengan hal itu maka, di tengah pandemi covid-19, ketimbang mengubah UU APBN melalui perpres, Presiden Jokowi seharusnya menggunakan perpu untuk mengubahnya sebab tidak ada sarana lain selain instrumen perpu yang setara dengan UU sebagaimana dikehendaki oleh konstitusi.

### **Daftar Pustaka**

- Anggono, Bayu Dwi, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Farida, Maria, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2016.
- Fatovic, Clement, *Outside the Law Emergency and Executive Power*, Amerika Serikat: The Johns Hopkins University Press, 2009.
- Festy, Imran, & Rahma Hidayati (ed), *Bunga Rampai: Memperkuat Peradaban Hukum dan Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2019.

- Hamidi, Jazim, & Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Bandung: P.T. Alumni, 2010.
- Hatta, Mohammad, *Demokrasi Kita*, Jakarta: PT Pustaka Antara, 1960.
- Huda, Ni"matul, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- J. Galligan, Dennis, & Mila Versteeg (ed), *Social and Political Foundations of Constitutions*, New York: Cambridge University Press, 2013.
- Lubis, Solly, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Bandung: Mandar Maju, 1995.
- Manan, Bagir & Susi Dwi Harjanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014.
- Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- , *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: In-Hill-Co, 1992.
- Marbun, S.F, & Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: liberty, 2011.
- Mas, Marwan, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2018.
- Morgenstren, Scott, & Benito (ed), *Legislative Politics In Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Poole, Thomas, *Reason of State: Law, Prerogative and Empire*, Britania Raya: Cambridge University Press, 2015.
- Sumali, *Reduksi Kekusaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Malang: Universitas Muhamadiyah Malang, 2003.
- Arsil, Fitra, "Menggagas Pembatasan Dan Materi Muatan Perpu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perpu Di Negara-Negara Presidensial", *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, Vol. 48, No. 1, 2018.
- Johner, Franko, *et.al.*, "Negara Bangsa Pos-Kolonial sebagai Basis dalam Menentukan Identitas Konstitusi Indonesia: Studi Terhadap Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Vol. 2, No. 2, 2018.

- Manan, Bagir, & Susi Dwi Harjanti, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang\_undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum, *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum*, Vo. 4, No. 2, 2017.
- Satrio, Abdurrachman, “Constitutional Retrogradation In Indonesia Under President Joko Widodo Gonverment: What Can The Constitutional Court Do?”, *Constitutional Review*, Vol. 4, No. 2, 2018.
- Susanto, Mei, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *Negative Budgeter* dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, No. 4, 2017.
- Safrin, Mohamad, “Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Tata Peraturan Perundang-undangan Perpesktif Materi Muatan”, Tesis, Bandung: Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, 2019.
- Asshiddiqie, Jimly, “Dua Tipe Perpu: Pembentukan Dan Pencabutannya”, (makalah disampaikan pada Kuliah Umum Perkembangan Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia, Jakarta, 30 April 2020).
- , Diktator Konstitusional dan Hukum Pengecualian, (makalah disampaikan pada Kuliah Umum Perkembangan Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia, Jakarta, 30 April 2020).
- Farida, Maria, “Eksistensi Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Perubahan (Ditinjau dari *Gesetzgebungswissenschaft*)”, (makalah disampaikan pada Pidato Purna Bakti Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 26 September 2019).
- Rizaldi, Moh, “Menguji Konstitusionalitas Materi Muatan Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2020: Perspektif Nondelegasi Absolut”, Prosiding Politik Hukum Untuk Pembangunan Ekonomi Menuju New Normal, Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 15, Agustus, 2020.