

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penanganan keadaan darurat seharusnya dilakukan dengan mengintegrasikan kebijakan politik hukum pengelolaan keuangan-negara dengan pemeriksaannya sesuai dengan kebutuhan negara. Sistem hukum yang berkeadilan dan efektif diperlukan dalam membuat regulasi untuk mengatasi kedaruratan. Dalam waktu tertentu, saat kedaruratan telah selesai, maka regulasi yang lahir dalam mengatasi kedaruratan seharusnya direviu dan direkonstruksi sehingga rumusan regulasi menjadi lebih baik dan harmoni dengan regulasi lain yang diberlakukan saat kondisi negara telah normal kembali. Undang-undang yang berasal dari Perpu telah menjadi permanen, walaupun secara terang substansi hukum yang ada tidak melalui naskah akademis ataupun *due process of law* yang baik. Dengan kata lain, pengaturan kedaruratan yang menjadi undang-undang belum mempertimbangkan asas keterbukaan untuk menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna. Padahal, kebijakan pengelolaan keuangan-negara dalam keadaan darurat seharusnya tetap mempertahankan konsep dan prinsip pelaksanaan keuangan-negara yang mengedepankan akuntabilitas dan transparansi, dengan tidak mengurangi wewenang pemeriksaan keuangan-negara oleh BPK yang disesuaikan dengan kondisi kedaruratan yang terjadi. Karena itu kualitas kriteria berupa ketentuan yang mengatur pengelolaan dan

pemeriksaan terkait keuangan-negara harus lebih jelas dan bermanfaat untuk negara.

Semua bermula pada bulan Desember 2019, ketika di kota Wuhan merebak penyakit menular yang berbahaya akibat *Corona Virus Disease* (Covid-19). Virus ini sangat menular dan dapat mengakibatkan kematian. Dalam hitungan bulan World Health Organization (WHO) menyatakan penyakit yang diakibatkan virus ini sebagai pandemi. Kenyataannya bencana virus Covid-19 bukan sekedar membahayakan kesehatan, namun mengganggu aktivitas ekonomi dan aktivitas masyarakat global. WHO menerima laporan tentang kasus pneumonia yang terdeteksi di Wuhan, Provinsi Hubei, China, tanggal 31 Desember 2019. Kasus tersebut disebabkan oleh penyebab yang tidak diketahui.¹ Otoritas Nasional China telah melaporkan 44 pasien hingga awal tahun 2020 kepada WHO. Namun, selama pandemi global, penyebab penyakit tersebut belum diketahui secara pasti. Pada 7 Januari 2020, China mengkonfirmasi bahwa penyakit tersebut adalah wabah baru yang dikenal sebagai virus corona setelah proses identifikasi dilakukan secara menyeluruh.² Secara global, per 20 Januari 2022, terdapat 336.790.193 kasus Covid-19 yang dikonfirmasi, termasuk 5.560.718 kematian, yang dilaporkan ke WHO. Semua wilayah di dunia terkena virus

¹ WHO, "Pneumonia of unknown cause – China", <https://www.who.int/csr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unknown-cause-china/en/>, diakses tanggal 3 Juni 2023.

² Direktorat Jenderal Pencegahan dan Pengendalian Penyakit RI, "*Pedoman Kesiapsiagaan Menghadapi Infeksi Novel Coronavirus (2019-nCoV)*", (Jakarta: Kementerian Kesehatan RI, 2020), hlm. 11.

ini. Amerika paling menderita akibat pandemi ini dengan lebih dari 123 juta kasus terkonfirmasi dan hampir 2,5 juta orang meninggal dunia. Penyakit yang sangat menular ini memaksa semua negara untuk membatasi mobilitas masyarakat dan kegiatan ekonomi. Beberapa negara bahkan mengunci sebagian besar perekonomiannya. Akibatnya, pandemi ini tidak hanya memengaruhi kesehatan masyarakat tetapi juga kemiskinan global. Bank Dunia memperkirakan bahwa kemiskinan ekstrem meningkat secara signifikan pada tahun 2020, ketika pandemi mulai menyebar. Ini melebihi jumlah kemiskinan ekstrem pada tahun 2016. Semua negara memperkenalkan berbagai kebijakan untuk menanggapi pandemi global. Kebijakan ini bertumpu pada pemberlakuan peraturan darurat. Kebijakan ini biasanya diaktifkan setelah deklarasi keadaan darurat. Tanggapan terhadap situasi darurat membutuhkan tindakan luar biasa yang menyimpang dari tindakan normal.³

Ben S. Bernanke, seorang pemenang Nobel dalam bidang ekonomi dan mantan pimpinan Federal reserve menyampaikan berkembangnya pandemi di Amerika Serikat, Eropa dan Negara lainnya dengan penjelasan berikut,

“[O]n March 11, the WHO declared the COVID-19 outbreak a global pandemic, with 118,000 cases identified in 114 countries....Several European countries instituted lockdowns – confining everyone except essential workers to their homes. Businesses and schools in the United States began to close, sending

³ Rajagukguk, Blucer; Pieris, John; Simatupang, Dian; Siahaan, Chontina; et.al., “Measuring the Impact of COVID-19 Law Response and the Role of Supreme Audit Institutions”, *Italienisch Journal*, Vol.12 No.2 (2022), hlm. 855.

home employees and students until further notice....By late March, confirmed U.S. cases exceeded 100,000 – up from about 1,000 a few week earlier – and states and cities began issuing formal “stay-at-home” orders. It would indeed get much worse, both in the US and abroad. A historic contraction in economy activity looked inevitable.”⁴

Bernanke mengutip apa yang disampaikan dalam *COVID-19 dashboard*-nya *New York Times* menyebutkan tanggal 11 Maret 2020, WHO menyatakan wabah COVID-19 sebagai pandemi global, dengan 118.000 kasus teridentifikasi di 114 negara. Beberapa negara Eropa memberlakukan penguncian – mengurung semua orang kecuali pekerja penting di rumah mereka. Bisnis dan sekolah di Amerika Serikat (AS) mulai tutup, memulangkan karyawan dan siswa sampai pemberitahuan lebih lanjut. Pada akhir Maret, kasus AS yang dikonfirmasi melebihi 100.000 – naik dari sekitar 1.000 beberapa minggu sebelumnya – dan negara bagian dan kota mulai mengeluarkan perintah formal untuk “tinggal di rumah”. Memang akan jauh lebih buruk, baik di AS maupun di luar negeri. Kontraksi bersejarah dalam aktivitas ekonomi tampaknya tak terelakkan.

Di Indonesia, penanggulangan dalam mengatasi virus ini bukan hanya menghabiskan biaya yang sangat besar namun juga mengganggu perekonomian negara. Situasi tersebut dapat dikatakan memenuhi indikator dan parameter sebagai kegentingan memaksa dan membahayakan kehidupan

⁴ Bernanke, Ben S., “*21st Century Monetary Policy: The Federal Reserve from The Great Inflation to COVID-19*”, (New York: W. W. Norton & Company, 2022), hlm. 255.

berbangsa dan bernegara. Untuk menghadapi situasi tersebut, Presiden berwenang untuk segera dapat menetapkan Perpu.⁵ Selanjutnya, tanggal 31 Maret 2020 Perpu No.1/2020⁶ diterbitkan dan ditetapkan pemerintah. Karena bertambah pesatnya perkembangan masalah yang ditimbulkan oleh pandemi COVID-19, selanjutnya Presiden mengumumkan kepada publik bahwa pandemi virus tersebut merupakan Bencana Non-alam Nasional dengan Keppres No.12/2020 tertanggal 13 April 2020.⁷ Setelah pembahasan, DPR menyatakan menyetujui isi Perpu tersebut melalui UU No.2/2020, kemudian Presiden mengesahkan UU No.2/2020 pada tanggal 16 Mei 2020.

Ketika virus Covid-19 menyebar ke seluruh dunia, kita mulai melihat dampak buruk yang sangat besar dan pertama kali terjadi secara global pada dunia usaha, pasar keuangan, dan perdagangan dengan hasil analisis yang semakin menunjukkan rasa pesimis tentang solusi yang bersifat jangka pendek. Keadaan yang disebabkan oleh Covid-19 tentu saja masih akan terus berkembang dan sangat berdampak terhadap pasar keuangan dan perdagangan karena masih dalam kondisi yang penuh dengan ketidakpastian.⁸

⁵ MPR RI, "UUD NRI 1945", (Jakarta: MPR RI, 2002).

⁶ Presiden RI, "Perpu No.1/2020 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", (Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara, 2020), LN Nomor 87, TLN Nomor 6485.

⁷ Presiden RI, "Keppres No.12/2020 Tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran Covid-19 Sebagai Bencana Nasional", (Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara, 2020).

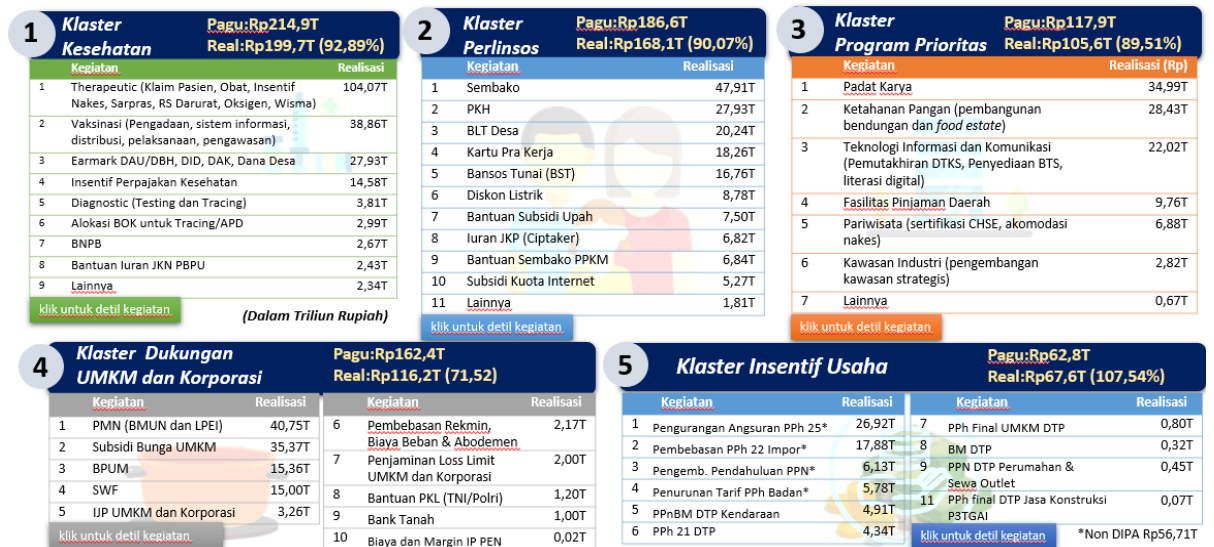
⁸ Thacher, Simpson and Ozner, Bartlett LLP, et.al, "Covid19 Legal Issues: Company Obligations and Risk: Harvard Law School Forum on Corporate Governance", *Harvard Law School*

Dalam menghadapi pandemi Covid-19, beberapa negara di dunia mengambil langkah akselerasi penanganan terhadap dampak buruk atas kehadiran pandemi COVID-19 seperti, tes rapid dan massal, *lockdown*, pembatasan dan larangan bepergian, bekerja atau belajar dari rumah, melarang kegiatan resepsi pernikahan di tempat umum, yang dapat disertai sanksi bagi masyarakat yang tidak memenuhi ketentuan.

Pandemi global Covid-19 sudah pasti berdampak pada pengaturan berbagai regulasi di seluruh dunia. Pembatasan perjalanan, tindakan jarak sosial, dan kebijakan ekonomi hanyalah beberapa contoh respon terhadap regulasi yang dapat diamati di berbagai negara.⁹ Secara khusus di Indonesia, regulasi dibuat melalui perpu mengandung beberapa isu hukum yang materi muatannya terbagi dalam isu utama berupa pengaturan kebijakan publik yang bersifat makro ekonomi, baik berupa persoalan fiskal maupun moneter, diantaranya pola dan mekanisme tata Kelola keuangan-negara. Menteri Keuangan Sri Mulyani dalam paparannya saat *entry meeting* Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) pada tanggal 30 Maret 2022 kepada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) menggambarkan situasi pandemi dan penanganan pemerintah untuk mengatasi dampak pandemi yang telah mengeluarkan biaya negara dengan realisasi sebesar Rp 657,1 Trilyun dari total alokasi sebesar Rp 744,8 Trilyun sebagai berikut:

Forum on Corporate Governance, last modified 2020, <https://corpgov.law.harvard.edu/2020/04/02/covid19-legal-issues-company-obligations-and-risk/>, diakses tanggal 3 Mei 2023..

⁹ Portes, Alexandre San Martim, "Chloroquine and the Politics of Health Regulation in Times of COVID-19", *Yale Journal on Regulation*, July 4 (2020).



Gambar 1: Realisasi PC-PEN Tahun Anggaran 2021¹⁰

Sebelumnya berdasarkan data hasil pemeriksaan BPK RI pada LKPP Tahun Anggaran 2020 diketahui realisasi Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (PC-PEN) sebesar Rp 575,85 Trilyun dari anggaran sebesar 695,2 Trilyun.¹¹ Dengan demikian realisasi anggaran tahun 2020 dan tahun 2021 saja biaya penanganan dampak pandemi covid telah mencapai Rp1.232,95 Trilyun dari anggaran sebanyak Rp1.440 Trilyun, yang dibagi penanganannya dalam lima klaster, yaitu Kesehatan, Perlindungan

¹⁰ Sri Mulyani, "Pidato Menteri Keuangan pada entry meeting di BPK RI", Jakarta, 30 Maret 2022.

¹¹ BPK RI, "Hasil Pemeriksaan BPK pada LKPP Tahun 2020 Audited", Jakarta, 2021.

Sosial, Program Prioritas, Dukungan Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) dan Korporasi, serta Insentif Usaha.

Namun demikian, terlepas dari pengeluaran negara yang sangat besar, yaitu sebesar Rp1232,95 Trilyun dalam dua tahun merupakan bentuk komitmen serius pemerintah dalam menangani pandemi, di sisi lain sebagian kelompok masyarakat Indonesia beranggapan telah terjadi kejanggalan yang bersifat kontroversial dalam pasal-pasal pada Perpu, sehingga muncul pemahaman bahwa bisa ditafsirkan Perpu telah mengatur hak imunitas terhadap sebagian pejabat pemerintah, yang secara prinsip dapat dianggap menyimpang dari konstitusi dan prinsip demokrasi.¹² Dari keseluruhan pasal-pasal yang ada dalam Perpu No.1/2020 tersebut, yang sering menimbulkan diskursus dan perdebatan publik adalah pada Pasal 27 yang terdiri dari 3 ayat¹³. Pasal 27 ini dianggap memiliki kekuasaan diskresi yang berlebihan. Pejabat publik yang menggunakan wewenang berdasarkan inisiatif mereka memiliki kebebasan untuk memilih bagaimana menjalankan jabatannya. Karena UU memberikan otoritas kepada pejabat, mereka semestinya dapat melakukan pekerjaan mereka sebagaimana harusnya. Kondisi ini mudah diselewengkan karena ada niat untuk memperoleh keuntungan pribadi atau

¹² Yusuf, Bukhori, "Beberapa Pasal Perpu Nomor 1 Tahun 2020 Dinilai Kontroversial", <https://www.dpr.go.id/Berita/Detail/Id/28272/t/Javascript> diakses tanggal 3 Mei 2023..

¹³ Kompas.com, "Digugat Ke MK, Pasal 27 Perpu 1/2020 Dinilai Buka Celah Korupsi", <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/28/16512311/digugat-ke-mk-pasal-27-perpu-1-2020-dinilai-buka-celah-korupsi>; Gatra, "MK Diminta Nyatakan Pasal 27 Perpu 1/2020 Kontra UUD 1945," <https://www.gatra.com/Detail/News/475131/Hukum/Mk-Diminta-Nyatakan-Pasal-27-Perpu-12020-Kontra-Uud-1945> diakses tanggal 20 April 2022..

kelompok saat menjalankan kebijakan untuk kepentingan umum.¹⁴ Istilah ini dikenal sebagai *moral hazard*.

Tidak sedikit masalah kebijakan yang ditangani dan dibahas oleh UU Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), yang menyebabkan perdebatan.¹⁵ Pejabat menjadi koruptor karena mereka bertanggung jawab jika ternyata mereka menyebabkan kerugian negara yang akhirnya dianggap sebagai tipikor, terlepas dari apakah pejabat tersebut benar-benar menikmati uang yang mereka hasilkan. Meskipun kebijakan merupakan bagian dari sistem, menentukan kebijakan yang dapat dianggap sebagai tipikor jelas merupakan masalah yang menantang. Jika pejabat pemerintah takut mengambil kebijakan, pemerintahan akan gagal. Pejabat pemerintah tidak jarang mengalami keraguan saat menjalankan fungsi dan kewenangan mereka, terutama ketika mereka menerapkan kebijakan yang dianggap oleh penegak hukum sebagai perbuatan korupsi yang berlindung di balik kebijakan.¹⁶

Berdasarkan pembahasan yang dilaksanakan melalui rapat paripurna dewan tertanggal 12 Mei 2020, melalui Banggar yang bertujuan untuk mengesahkan usulan Perpu No.1/2020 menjadi UU, didapatkan suatu kesimpulan, yaitu dari sembilan fraksi yang mengambil keputusan, terdapat

¹⁴ Adji, Indriyanto Seno, "Korupsi: Kriminalisasi Kebijakan Aparatur Negara" (Jakarta: 2010), *Rakernas APPSI*, Bandung, 2010, hlm. 1-2.

¹⁵ Effendy, Marwan, "Apakah Suatu Kebijakan Dapat Di Kriminalisasi?", *Seminar Pertanggungjawaban Kebijakan Ditinjau dari hukum pada LPFA*, Jakarta, 2010, hlm. 1-2.

¹⁶ Sihotang, Githa Angela, Pujiyono, dkk., "Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Publik pada Pelaksanaan Tugas dalam Situasi Darurat", *Jurnal Law Reform, Volume 1*, Tahun 2017, hlm. 61.

delapan fraksi yang setuju untuk menetapkan perpu menjadi Undang-Undang, sedangkan satu fraksi menyatakan tidak setuju.¹⁷ Berdasarkan hasil pembahasan tersebut, selanjutnya 18 Mei 2020 Perpu resmi menjadi UU¹⁸.

Seiring dengan penetapan UU No.2/2020 telah mengubah beberapa pasal yang tertuang dua belas UU lainnya.¹⁹ Perubahan ketentuan tersebut berlaku sepanjang terkait dengan mekanisme pengelolaan yang bertujuan untuk menghadapi akibat penyebaran virus sekaligus keadaan bahaya terhadap perekonomian dan sistem keuangan negara.²⁰

Gambaran terhadap susunan Fraksi DPR saat mengesahkan UU tersebut diketahui dari tabel berikut ini:

Tabel 1 : Susunan Berdasar Fraksi²¹

No	Fraksi	Anggota	%
1	Fraksi PDIP	128	22,26
2	Fraksi Golkar	85	14,78
3	Fraksi Gerindra	78	13,57
4	Fraksi Nasdem	59	10,26
5	Fraksi PKB	58	10,09
6	Fraksi Demokrat	54	9,39
7	Fraksi PKS	50	8,70
8	Fraksi PAN	44	7,65
9	Fraksi PPP	19	3,30
Jumlah		575	100,00

¹⁷ DPR RI, "UU No.17/2014 Tentang MD3" (Jakarta: DPR RI).

¹⁸ DPR RI, "UU No.2/2020 Tentang Penetapan Perpu No.1/2020 Tentang Kebijakan Keuangan-negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019", (Jakarta: DPR RI, 2020), LN No.134 Tahun 2020, TLN No.6516.

¹⁹ Presiden RI, "Perpu No.1/2020".

²⁰ *Ibid.*,

Mengacu pada situasi dan konfigurasi politik saat ini, merupakan persoalan besar bagi suatu fraksi partai apapun untuk menyuarakan kebijakan dan programnya, karena saat ini tidak ada partai mayoritas yang berkuasa sendiri di DPR. Dengan demikian, fraksi partai harus dapat berkoalisi dengan fraksi-fraksi lain agar program partainya dapat tercapai. Hal yang sama juga dapat terjadi dalam lembaga eksekutif, yang mana merupakan tantangan tersendiri bagi Presiden agar dapat disetujui dengan tidak melakukan kesepakatan dengan fraksi-fraksi utama di DPR.²² Hal ini merupakan kondisi politik hukum.

Secara teoritis, politik hukum menurut F. Hugeng Istanto dapat dibagi dalam tiga kelompok, yaitu sebagai terjemahan dari *rechtspolitiek*, bukan sebagai terjemahan dari *rechtspolitiek*, dan pembahasan *public policy*.²³ Karena itu politik hukum ialah hukum yang akan berlaku atau tidak berlaku untuk mewujudkan tujuan negara²⁴ atau arah hukum dalam bentuk hukum baru atau mengganti hukum yang lama.²⁵

²¹ DPR RI, <http://www.dpr.go.id> diakses tanggal 3 Juni 2022..

²² Mahfud MD, "*Politik Hukum Di Indonesia*", Rev. (Depok: Raja Grafindo Persada, 2017), hlm. 137.

²³ Latif, Abdul dan Ali, Hasbi, "*Politik Hukum*", Cet.5, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 6-8.

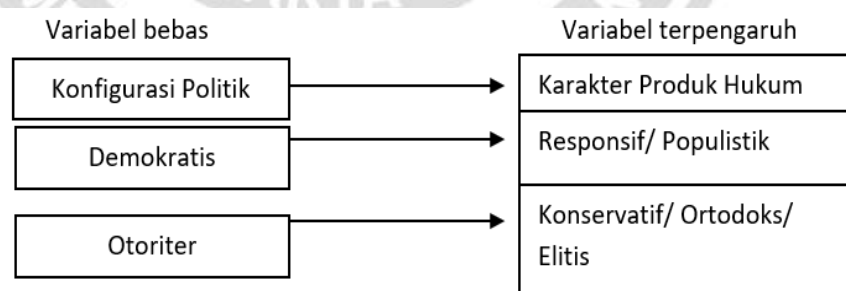
²⁴ Mahfud, *Op.cit*, hlm. 2.

²⁵ Moh. Mahfud MD, "*Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*", Ed.1 Cet.4, (Depok: Raja Grafindo Persada, 2017), hlm. 5.

Dimana politik hukum suatu pemerintahan dapat diamati dari,

“[P]ertimbangan yang ada pada setiap peraturan perundangan yang dibuat, khususnya UU; penjelasan umum dari setiap peraturan perundangan yang dibuat, khususnya UU; dan Program kabinet yang dibentuk.”²⁶

Menurut Mahfud, jika dikaitkan antara variabel karakter produk hukum akan diketahui berasal dari variabel konfigurasi politik, demikian juga pengaruh langsung dari variabel politik yang demokratis dan otoriter, maka akan menghasilkan gambaran hipotesis sebagaimana bagan berikut:



Bagan 1: Hipotesis Konfigurasi Politik²⁷

²⁶ *Ibid*, hlm. 27-38.

²⁷ Mahfud, *Politik...Op.cit*, hlm. 20-28.

Dari hipotesis tersebut dijelaskan, produk hukum di negara-negara yang menggunakan sistem politik demokratis pada umumnya bersifat responsif atau populistik, sedangkan di negara-negara dengan sistem politik otoriter pada umumnya bersifat ortodoks, konservatif, atau elitis. Produk hukum mengalami transformasi karakter ketika struktur politik berubah dari otoriter ke demokratis atau sebaliknya. Menurut Bintan Saragih, sistem politik demokratis adalah sumber produk hukum konservatif. Namun, dalam beberapa situasi, sistem politik yang demokratis dapat menetapkan hukum yang menghindari tata hukum dari realitas sosial (konservatif), yang biasanya digunakan untuk mengatasi keadaan darurat suatu negara atau negara dalam bahaya. Teori Utrecht sejalan dengan pendapat tersebut seperti uraian berikut ini,

“[P]olitik hukum berusaha membuat standar yang mengatur bagaimana seseorang seharusnya berperilaku. Politik hukum mengevaluasi apakah hukum harus diubah agar sesuai dengan masyarakat ataukah tidak. Dapat dikatakan bahwa politik hukum mendorong kemajuan regulasi melalui upaya menghilangkan sebanyak mungkin konflik idealisme versus kenyataan sosial. Untuk meningkatkan kualitas hidup, politik hukum membuat ius constituendum (hukum yang diharapkan) dan berusaha untuk mengubahnya menjadi ius contitutum (hukum baru yang berlaku). Namun, terkadang justru menjauhkan tata hukum dari kenyataan sosial, yaitu ketika politik hukum menjadi alat tangan kelompok "kelas penguasa" yang dapat menjajah atau menguasai sebagian besar anggota masyarakat dengan mengabaikan kenyataan sosial. Akibatnya, konflik antara pengaturan dengan kenyataan sosial meningkat akibat pengabaian tersebut.”²⁸

²⁸ Saragih, Bintan R, "Politik Hukum", (Bandung: CV Utomo, 2018), hlm. 18.

Argumen ditetapkannya Perpu ini bisa dikatakan memiliki perbedaan yang mendasar jika diulas dengan teori Utrecht, antara lain bahwa alasan penerbitan ketentuan yang bersifat konservatif ini bukanlah bertujuan Pemerintah sebagai penguasa ingin menjajah masyarakat ataupun melanggengkan kekuasaannya, melainkan memang kenyataannya ditemukan fakta-fakta yang telah menjadi krisis ataupun bahaya yang dapat digunakan sebagai indikator untuk menjelaskan telah terjadi kegentingan yang memaksa, sehingga diperlukan kebijakan Pemerintah untuk segera mengatasi situasi yang dihadapi pemerintah agar tidak membahayakan kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Secara hukum, peraturan konservatif seperti ini dapat dibenarkan; yang paling penting masyarakat dan DPR harus selalu mengawasi penerapan undang-undang seperti itu. Selain itu, Pemerintah harus melakukan semua alternatif upaya untuk memperbaiki keadaan yang tidak menguntungkan itu dengan secepatnya.²⁹ Perpu yang disusun berdasarkan konstitusi harus segera disampaikan kepada DPR dalam persidangan berikutnya, agar mendapat kejelasan apakah disetujui atau ditolak.³⁰ Dengan demikian, jika Perpu tersebut disetujui, maka Perpu dapat ditetapkan menjadi UU, sedangkan dalam hal Perpu ditolak, maka sebaliknya akan dibatalkan menjadi UU dan tidak dapat diberlakukan.

²⁹ *Ibid*, hlm. 143.

³⁰ Siahaan, Maruarar, "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah Dan Tantangan," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010), hlm. 34.

Selain menimbulkan kontroversi di kalangan masyarakat, Perpu covid ini dipandang juga sebagai bentuk *omnibus law* dalam praktik pembuatan perundang-undangan. Sistem kodifikasi dan *omnibus law* ini diperlukan dalam penyusunan peraturan perundangan agar penulisan dan penyusunannya dapat bersifat terpadu dan harmonis, sebagai satu kesatuan sistem yang didasarkan pada konstitusi.³¹ Beberapa pihak juga menilai bahwa Pemerintah dianggap sengaja memanfaatkan momentum pandemi Covid-19 untuk menerbitkan Perpu tersebut guna mengatasi persoalan ekonomi yang sebenarnya tengah terjadi di dalam negeri.³² Hal ini menarik untuk diteliti kembali, apakah kebijakan politik hukum yang mengatur tata kelola keuangan-negara yang dinyatakan dalam Perpu telah memenuhi prinsip keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia atau justru merusak sistem tata kelola keuangan-negara yang ada? Atas masalah ini, Mahkamah Konstitusi (MK) telah mengeluarkan lima putusan yang diajukan oleh pihak-pihak sebagai berikut:

“(1)[P]erkara No.37/PUU-XVIII/2020 (Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia; Desiana Samosir; Muhammad Maulana; Syamsuddin Alimisyah); (2) No.43/PUU-XVIII/2020 (Ahmad Sabri Lubis; Munarman; Khotibul Umam; Ismail Yusanto; Hasanudin; Muhammad Faisal Silenang; Irfianda Abidin; Timsar Zubil; dan Sugianto); (3) No.45/PUU-XVIII/2020 (Sururudin); (4)No.49/PUU-XVIII/2020 (Damai Hari Lubis); serta (5) No.75/PUU-XVIII/2020 (Din Syamsuddin; Sri Edi Swasono; Amien Rais).”³³

³¹ Asshidiqie, Jimly, “*Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*”, (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), hlm. 15-16.

³² Kompas.com, “Pasal Imunitas Perpu 1 2020 Digugat Ke MK, Pemerintah Dinilai Manfaatkan Wabah”, <https://Nasional.Kompas.Com/Read/2020/04/17/12172991/Pasal-Imunitas-Perppu-1-2020-Digugat-Ke-Mk-Pemerintah-Dinilai-Manfaatkan> diakses tanggal 3 Mei 2022..

Menurut LKPP 2020 yang telah diperiksa (*audited*), anggaran untuk memulihkan perekonomian nasional, atau disebut PC PEN adalah sebesar Rp695,2 miliar dengan realisasi sebesar Rp575,85 miliar. Sedangkan menurut LKPP Tahun 2021 yang disampaikan oleh pemerintah (*unaudited*), anggaran Program PC PEN adalah sebesar Rp744,8 miliar dengan realisasi sebesar Rp657,1 miliar.³⁴ Anggaran dan realisasi Program PC PEN tersebut menunjukkan komitmen dan keseriusan Pemerintah dalam menangani dampak pandemi Covid-19 secara komprehensif.

Di samping itu, perubahan kebijakan keuangan-negara oleh pemerintah tersebut, berpengaruh juga kepada kinerja lembaga pemeriksa negara yang berdasarkan konstitusi saat ini, kewenangannya diamanahkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.³⁵

Selanjutnya, pada tanggal 5 Mei 2023, saat disertasi penelitian berlangsung, WHO mengumumkan bahwa COVID-19 tidak lagi menjadi darurat kesehatan masyarakat yang menjadi perhatian internasional “*public health emergency of international concern*”. Keputusan untuk mengakhiri status darurat pandemi ditetapkan setelah lebih dari tiga tahun mengikuti pertemuan ke-15 dari Komite Darurat Peraturan Kesehatan Internasional WHO pada tanggal 4 Mei 2020.³⁶ Presiden RI Joko Widodo (Jokowi) secara

³³ Mahkamah Konstitusi, “Direktori Putusan Mahkamah Konstitusi”, <https://www.mkri.id/> diakses tanggal 23 Mei 2022.

³⁴ Hasil Pemeriksaan BPK....*Loc.cit.*

³⁵ MPR RI, Undang-Undang Dasar..., *Op.cit.*, pasal 23E.

resmi mengumumkan pencabutan status pandemi COVID-19 di Indonesia, hari Rabu, 21 Juni 2023, di Jakarta. Dengan pencabutan tersebut Indonesia akan memasuki masa endemi. Keputusan atas endemi diambil sejalan dengan pencabutan status *Public Health Emergency of International Concern* (PHEIC) untuk COVID-19 yang dilakukan oleh Badan Kesehatan Dunia atau WHO. Keputusan tersebut juga diambil pemerintah dengan mempertimbangkan angka konfirmasi harian kasus COVID-19 di tanah air yang mendekati nihil.³⁷ Presiden Jokowi menerbitkan Keppres No.17/2023 tentang Penetapan Berakhirnya Status Pandemi COVID-19 di Indonesia.³⁸

Dalam sejarah tata kelola keuangan-negara di Indonesia, kondisi kedaruratan pada periode pandemi Covid-19 bukanlah kedaruratan negara yang pertama kali terjadi. Sebelumnya, terjadi krisis keuangan yang menghancurkan ekonomi Indonesia di penghujung tahun 1950. Pemerintahan Soekarno memberlakukan berbagai kebijakan darurat untuk mencegah perekonomian Indonesia runtuh. Inflasi mencapai puncaknya pada tahun 1965, dengan tingkat 592%. Untuk menghadapi tingkat inflasi yang tinggi dan menghidupkan kembali pemerintahan Indonesia, Kementerian Keuangan

³⁶ Rice, Andrea, *medicalnews.today.com*, “WHO says COVID-19 health emergency is over as mortality rates reach all-time low”, diakses tanggal 25 Juli 2023.

³⁷ <https://setkab.go.id/pemerintah-resmi-cabut-status-pandemi-covid-19/>, diakses tanggal 25 Juli 2023.

³⁸ <https://setkab.go.id/inilah-keppres-penetapan-berakhirnya-status-pandemi-covid-19-di-indonesia/>, diakses tanggal 25 Juli 2023.

(Kemenkeu) masa itu memulai program besar untuk stabilisasi ekonomi, disebut Paket Oktober 1966.³⁹

Setelah terjadinya Inflasi tahun 1966, Indonesia kembali mengalami kedaruratan keuangan-negara pada tahun 1998 akibat krisis moneter yang melanda Asia Tenggara pada pertengahan 1996. Krisis moneter pada masa reformasi tersebut, turut mempengaruhi perkembangan ekonomi Indonesia. Melemahnya rupiah ke dolar AS, sampai menuju ke angka sebesar Rp16.000 per dolar AS, merupakan akibat dari krisis moneter yang menimpa Asia Tenggara termasuk Indonesia⁴⁰

Selanjutnya pada tahun 2008, Indonesia kembali dikejutkan dengan permasalahan Bank Century. Kasus Bank Century muncul ketika pemerintah menyuntikkan modal sebesar Rp6,76 Triliun melalui Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) untuk menyelamatkan bank tersebut. Karena dana penyelamatan Bank Century semula diperkirakan hanya sebesar Rp632 miliar, jumlah ini menjadi sangat besar dan menarik perhatian publik. Karena peningkatan jumlah ini, Komite Stabilitas Sistem Keuangan pada 20 November 2008 mengajukan tuduhan negatif terhadap Bank Indonesia (BI) dan Departemen Keuangan. Waktu itu, alasan utama pemerintah untuk menjaga Bank Century adalah kekhawatiran akan bahaya sistemik dan

³⁹ Amaranggana, Caroline M, "Kilas Balik Indonesia Atasi Inflasi 500% Di Tahun 1966", <https://www.pajakku.com/read/617a81c14c0e791c3760bbcf/Kilas-Balik-Indonesia-Atasi-Inflasi-500-Persen-Di-Tahun-1966>, diakses tanggal 3 Juni 2023..

⁴⁰ Fajri, Dwi Latifatul, "Penyebab Dan Dampak Krisis Moneter Masa Reformasi 1998", <https://katadata.co.id/Intan/Berita/620b718b6068c/Penyebab-Dan-Dampak-Krisis-Moneter-Masa-Reformasi-1998>, diakses tanggal 3 Juni 2023..

kecerobohan sistem perbankan nasional. Dikhawatirkan akan memiliki efek berantai yang sama buruknya seperti yang terjadi pada tahun 1998 ketika Bank Century ditutup pada November 2008, saat krisis keuangan dunia sedang berlangsung.⁴¹

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan sebelumnya, peneliti tertarik melakukan penelitian terkait kebijakan politik hukum atas pengelolaan dan pemeriksaan keuangan-negara dalam keadaan darurat untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia. Untuk maksud itu, peneliti mengajukan topik penelitian dengan judul “Evaluasi Kebijakan Politik Hukum Pengelolaan dan Pemeriksaan Keuangan Negara Dalam Keadaan Darurat”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan penjelasan dan fakta-fakta yang telah dikemukakan sebelumnya, maka terdapat identifikasi masalah-masalah sebagai berikut:

- 1) Apakah kebijakan politik hukum yang telah ditetapkan Pemerintah melalui perpu yang menjadi UU telah berasaskan tujuan hukum menurut Gustav Radburch, yaitu Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan?

⁴¹ detiknews.com, “Kasus Bank Century Dan Risiko Keuangan-negara”, <https://news.detik.com/Opini/d-1247526/Kasus-Bank-Century-Dan-Risiko-Kuangan-Negara>.

- 2) Apakah pemerintah telah memiliki politik hukum dalam keadaan darurat dengan berdasar nilai-nilai Pancasila, terutama sila ke-5 Pancasila?
- 3) Apakah UU yang berasal dari Perpu sama kedudukan dan batasannya dengan UU yang berasal dari RUU?
- 4) Apakah pemeriksaan keuangan-negara tidak mengalami perubahan dalam keadaan darurat dibandingkan dengan keadaan dalam situasi normal?
- 5) Apakah pemeriksaan yang dilakukan para pemeriksa dapat menjamin keadilan bagi masyarakat dan pemerintah serta efektif dalam mengatasi pandemi?
- 6) Apakah kebijakan politik hukum yang ada telah memenuhi keadilan masyarakat dan memenuhi kebutuhan ekonomi dan kesehatan masyarakat?
- 7) Apakah politik hukum yang ada telah memenuhi asas konstiusionalitas dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum keuangan publik?
- 8) Apakah implementasi pengelolaan keuangan-negara telah dilaksanakan sesuai teori sistem hukum yang universal?
- 9) Apakah pemeriksaan BPK telah efektif dilaksanakan?

C. Rumusan Masalah

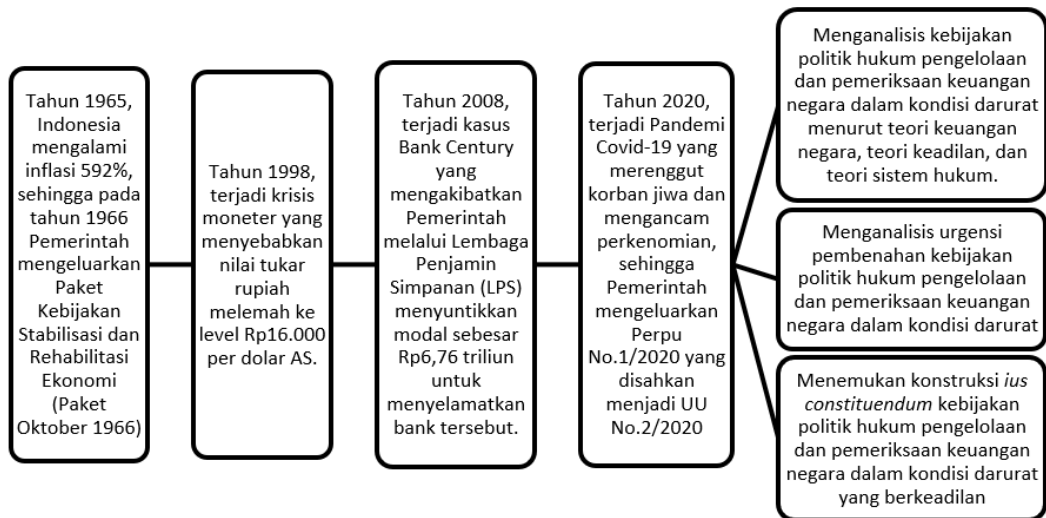
Dalam rangka membatasi ruang lingkup masalah yang luas sebagaimana diuraikan dalam identifikasi masalah, maka batasan pembahasan dalam penelitian ini adalah mengenai persoalan-persoalan

terhadap pengaturan atas kebijakan tata kelola keuangan-negara selama pemberlakuan perpu dan menjadi UU penanganan Covid ini. Seluruh uang negara yang dikelola tersebut akan dinilai berdasarkan praktik ketatanegaraan dalam peraturan perundang-undangan saat ini (*ius constitutum*) yang dievaluasi dengan menggunakan pisau analisis teori hukum berupa teori keuangan-negara, teori keadilan, dan teori sistem hukum.

Bertitik tolak dari kerangka permasalahan tersebut, penelitian akan menjawab ketiga masalah yang telah dirumuskan yaitu,

1. Apakah kebijakan politik hukum Indonesia atas pengelolaan dan pemeriksaan keuangan-negara dalam keadaan darurat sudah tepat menurut teori keuangan-negara, teori keadilan, dan teori sistem hukum?
2. Mengapa kebijakan politik hukum Indonesia atas pengelolaan dan pemeriksaan keuangan-negara dalam keadaan darurat harus dibenahi?
3. Bagaimana *ius constituendum* kebijakan politik hukum Indonesia atas pengelolaan dan pemeriksaan keuangan-negara dalam keadaan darurat yang berkeadilan dikonstruksikan?

Sedangkan kerangka pikir (*conceptual framework*) dalam penelitian dapat digambarkan sebagai berikut:



Bagan 2: *Conceptual Framework*

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian guna menjelaskan hal-hal sebagai berikut :

- a. mendeskripsikan dan menganalisis kebijakan politik hukum Indonesia atas pengelolaan dan pemeriksaan keuangan-negara dalam keadaan darurat menurut teori keuangan negara, teori keadilan, dan teori sistem hukum.
- b. mendeskripsikan dan menganalisis urgensi pembenahan kebijakan politik hukum pengelolaan dan pemeriksaan keuangan-negara dalam kondisi darurat.
- c. menemukan *ius constituendum* kebijakan politik hukum Indonesia atas pengelolaan dan pemeriksaan keuangan-negara dalam keadaan darurat

yang berkeadilan, yang dapat dimanfaatkan dalam merekonstruksi rumusan regulasi pengelolaan dan tanggung jawab keuangan-negara, serta pemeriksaannya.

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kegunaan baik secara teoretis maupun praktis, yaitu :

1. Kegunaan Teoretis :

- a. Manfaat teoretis yang ingin dicapai dalam penelitian ini untuk dapat menemukan konsep baru, hukum baru, argumentasi hukum baru, penemuan hukum baru berdasarkan logika hukum yang tepat guna mengembangkan disiplin ilmu Hukum Tata Negara (HTN) khususnya kebijakan politik hukum dalam keadaan darurat.
- b. Dapat memberikan sumbangan pemikiran guna penguatan bidang hukum kedaruratan, umumnya, khususnya HTN dan administrasi negara.

2. Kegunaan Praktis :

- a. Sebagai sumbangan pemikiran terhadap konsep politik hukum dalam keadaan darurat.
- b. Diharapkan akan membantu ahli-ahli hukum menyelesaikan permasalahan hukum terkait politik hukum dalam keadaan darurat.

F. Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto, pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi merupakan alat utama yang diperlukan dalam melakukan penelitian. Tujuan penelitian adalah untuk mengungkapkan kebenaran yang dilakukan dengan cara yang sistematis, metodologis, dan konsisten. Untuk meningkatkan kualitas ilmu pengetahuan, yang merupakan sumber utama penelitian, metodologi penelitian harus digunakan secara terus menerus dan berkesinambungan dan menjadi dasar pengembangan dari penelitian.⁴²

a. Pendekatan penelitian

Penelitian hukum normatif, menurut Soerjono dan Mustafa Abdullah, adalah penelitian hukum yang lebih banyak menggunakan data sekunder sebagai sumbernya. Hal ini harus mencakup penelitian tentang sejarah hukum, sistematika, asas-asas hukum, aspek sinkronisasi vertikal dan horisontal, serta perbandingan hukum.⁴³ Mahmud Marzuki, mengutip Hutchinson menyampaikan definisi penelitian hukum doktrinal sebagai berikut,

⁴² Soekanto, Soerjono; Mamudji, Sri, "*Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*", ed.1, (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm. 1.

⁴³ *Ibid.*,

“Research that systematically analyzes the laws regulating a certain legal category, examines how the laws relate to one another, clarifies issues, and maybe even forecasts future developments is known as doctrinal research.”⁴⁴

Hutchinson menyatakan bahwa penelitian doktrinal memberikan eksposisi sistematis tentang aturan yang mengatur kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara aturan, menjelaskan bidang kesulitan dan, mungkin, memprediksi perkembangan masa depan. Diterjemahkan dan ditegaskan oleh Mahmud marzuki, cara untuk mengetahui dengan meneliti hukum, bagaimana aturan tersebut berhubungan satu sama lain, dan dapat memprediksi perkembangan masa depan. Karena itu penulis menggunakan model penelitian hukum doktrinal atau seringkali disebut normatif dalam melakukan metodologi penelitian utama dalam disertasi ini, dengan mempelajari dokumen atau buku-buku, dimana penelitian ini berfokus pada peraturan yang tertulis atau sumber hukum lainnya.⁴⁵ Untuk menguatkan hasil temuan penelitian yang bersifat normatif, penulis juga melakukan wawancara kepada tiga informan utama serta mengadakan diskusi berupa *Focus Group*

⁴⁴ Marzuki, Peter Mahmud, "*Penelitian Hukum*", (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm.35.

⁴⁵ Soekanto; Mamudji, *Penelitian...*, *Loc.cit.*

Discussion (FGD) dengan tim pemeriksa BPK mengenai penanganan Covid-19.

b. Spesifikasi Penelitian

Selain bersifat deskriptif dan preskriptif, penelitian ini bertujuan untuk menjawab isu hukum dengan menggunakan argumen kritis, teori, dan konsep baru untuk menyelesaikan masalah hukum.⁴⁶ Penelitian kepustakaan adalah dasar dari penelitian hukum ini. Penelitian kepustakaan dilakukan untuk mendapatkan data sekunder dan bertujuan untuk menemukan metode dan standar untuk penemuan hukum. Pemerolehan data secara langsung dari sumbernya disebut sebagai data primer, sedangkan data sekunder adalah data yang sudah tersedia.⁴⁷ Penelitian ini menggunakan paradigma hukum sebagai norma ataupun kaidah. Menurut Soerjono Soekanto, ilmu normatif, juga dikenal sebagai kaidah hukum, membahas masalah-masalah yang berkaitan dengan perumusan kaidah hukum. Selain menyoroti isi dan sifat hukum, ilmu tentang kaidah hukum juga memperhatikan kaidah hukum konkret dan abstrak, serta esensi dan fungsi hukum. Penyimpangan mungkin terjadi

⁴⁶ Marzuki, *Loc.cit.*

⁴⁷ Sumardjono, Maria SW, "*Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*", (Yogyakarta: Universitas Gajah Mada, 2014).

karena hukum merupakan pedoman mengenai sikap dan tindakan yang pantas, yang lazim ditelaah oleh ilmu tentang kaidah hukum.⁴⁸ Ilmu tentang kaidah hukum didasarkan pada dogmatik hukum yang bersifat teoretis-rasional, sehingga pengungkapannya terikat pada metode yang didasarkan pada persyaratan logika deduktif. Dengan demikian, dogmatik hukum memperhitungkan kecermatan, ketepatan, dan kejelasan.⁴⁹

Karena penelitian ini menggunakan paradigma hukum dalam arti kaidah, maka sebagai objek penelitian adalah ketentuan peraturan yang mengatur pengelolaan keuangan-negara dan pemeriksaan pengelolaan keuangan-negara dalam keadaan darurat, mulai dari UUD NRI 1945, UU, Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), hingga peraturan yang diterbitkan oleh Kementerian atau Lembaga Negara.

Penelitian ini dilakukan melalui pendekatan kualitatif, dengan penekanan pada pengamatan fenomena dan substansi maknanya. Fokusnya adalah proses. Penelitian kualitatif mencoba memahami peristiwa, perilaku, atau fenomena dengan fokus pada elemen manusia, objek, dan institusi, serta hubungan atau interaksi antara elemen-elemen tersebut. Sehingga, penelitian berorientasi pada proses (*process oriented*) dan produk (*product oriented*).

⁴⁸ Soekanto; Mamudji, *Penelitian hukum...., Op.cit.*, hlm. 3.

⁴⁹ *Ibid*, hlm.3-4.

c. Jenis dan Sumber Data

Selain pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*), penelitian hukum ini juga akan penulis lakukan melalui pendekatan studi pustaka atau *library research*. Metode *statue approach* menggunakan ketentuan yang mengandung masalah hukum untuk diketahui penyebabnya.⁵⁰ Sedangkan penelitian melalui studi pustaka dilakukan dengan menganalisis peraturan perundangan beserta bahan yang tertulis lainnya.

Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan dengan meninjau berbagai dokumen, makalah, jurnal, putusan pengadilan, buku, dan seluruh ketentuan yang berhubungan dengan kebijakan politik hukum Indonesia mengenai pengelolaan dan pemeriksaan keuangan-negara dalam keadaan darurat. Tujuan dilakukannya pendekatan penelitian ini adalah untuk memperoleh data sekunder.

Adapun sumber hukum untuk memperoleh data sekunder ini berasal dari bahan sebagai berikut, yaitu:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat, terdiri dari 1) UUD NRI Tahun 1945; 2) UU No.17/2003 tentang Keuangan-

⁵⁰ *Ibid*, hlm.134.

negara⁵¹; 3) UU No.1/2004 tentang Perbendaharaan Negara⁵²; 4) UU No.15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan-negara⁵³; 5) UU No.15/2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan⁵⁴; dan 6) UU No.2/2020 tentang Perpu No.1/2020 serta berbagai peraturan pelaksanaan UU dimaksud.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan ini termasuk literatur, buku, makalah, disertasi, tesis, skripsi, dan materi tertulis terkait subjek dan obyek yang diteliti. Diluar cara yang disebutkan sebelumnya, juga dapat digunakan untuk mencari bahan hukum adalah melalui Internet, dengan mengunduh dokumen yang diperlukan.

3) Bahan Hukum Tersier

⁵¹ DPR RI, "UU No 17/2003 Tentang Keuangan negara", (Jakarta: DPR RI).

⁵² DPR RI, "UU No 1/2004 Tentang Perbendaharaan Negara", (Jakarta: DPR RI).

⁵³ DPR RI, "UU No 15/2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan-negara", (Jakarta: DPR RI).

⁵⁴ DPR RI, "UU No 15/2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan", (Jakarta: DPR RI).

Merupakan bahan hukum berupa kamus, ensiklopedia, dan diktat yang dapat menambah ataupun menjelaskan pemahaman terhadap bahan-bahan hukum sebelumnya.

d. Teknik Pengumpulan Data

Peneliti juga dapat menggunakan metode lainnya dalam pengumpulan data untuk kepentingan penelitian dan untuk mendukung dan menguatkan temuan penelitian, seperti:

1) Dokumentasi

Untuk melakukan dokumentasi data kualitatif, peneliti menganalisa dokumen yang dibuat oleh subjek atau orang lain yang berkaitan dengan subjek tersebut.⁵⁵ Instrumen dokumentasi yang digunakan oleh peneliti meliputi catatan yang dibuat oleh peneliti, notulensi hasil diskusi, dan laporan kegiatan pelaksanaan FGD.

2) Wawancara

Selain studi terhadap pustaka, dalam penelitian ini penulis juga akan melakukan wawancara secara mendalam (*indepth interview*)

⁵⁵ Herdiansyah, Haris, "Metodologi Penelitian Kualitatif Untuk Ilmu-Ilmu Sosial", (Jakarta: Salemba Humanika, 2010), hlm. 143.

terhadap *key informan*.⁵⁶ Wawancara dilakukan, dalam upaya memperoleh data yang faktual terutama terkait dengan kebijakan politik hukum Indonesia atas pengelolaan dan pemeriksaan keuangan-negara dalam keadaan darurat.

Instrumen *interview* dalam pengumpulan data primer adalah berupa daftar pertanyaan dan permasalahan yang kemudian disampaikan peneliti pada kegiatan-kegiatan FGD yang dilaksanakan peneliti bersama dengan para pemeriksa BPK dan Tim Pokja Covid-19.

e. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses membuat data lebih mudah dibaca dan diterjemahkan. Salah satu tujuan interpretasi data adalah menemukan makna dan interpretasi yang lebih luas dari temuan penelitian.⁵⁷ Pengolahan, analisis, pembuatan data dan bahan hukum ini dilakukan secara kualitatif dengan penekanan pada asas-asas hukum (*rechtbeginselen*), terutama hukum positif.⁵⁸

⁵⁶ Sugiono, "*Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*", (Bandung: Alfabeta, 2010), hlm. 138-140.

⁵⁷ Sumardjono, *Metodologi....., Op.cit*, hlm. 32.

⁵⁸ Simatupang, Dian Puji N., "*Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan negara Dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*", (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2011), hlm. 67.

Beberapa ketentuan hukum positif dan standar pemeriksaan digunakan untuk melakukan analisis data kualitatif yang terkait dengan kebijakan politik hukum Indonesia atas pengelolaan keuangan-negara dalam keadaan darurat dan respon BPK dalam melaksanakan pemeriksaan keuangan-negara dalam keadaan darurat.

Kemudian dilanjutkan dengan menginventarisasi dan mengidentifikasi peraturan dan perundangan serta teori-teori yang terkait, agar dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam menemukan *ius constituendum* kebijakan politik hukum Indonesia atas pengelolaan dan pemeriksaan keuangan-negara dalam keadaan darurat yang berkeadilan.

Berdasarkan hasil analisis tersebut, diharapkan peneliti memperoleh deskripsi dan bentuk kebijakan politik hukum Indonesia atas pengelolaan dan pemeriksaan keuangan-negara dalam keadaan darurat yang berkeadilan sebagai batu uji menjawab permasalahan.

Penafsiran yang digunakan peneliti dalam melaksanakan studi pustaka berupa peraturan perundang-undangan adalah:

- 1) Pembuat undang-undang melakukan tafsiran gramatikal terhadap peristilahan, kata-kata, atau tata kalimat dalam konteks bahasa yang digunakan mereka untuk membuat peraturan hukum tertentu.⁵⁹

⁵⁹ Efendi, Jonaedi, "*Rekonstruksi Dasar Pertimbangan Hukum Hakim*", (Depok: Prenadamedia Group, 2018), hlm. 248.

2) Penafsiran sistematis berarti menghubungkan pasal-pasal undang-undang. Tidak ada UU yang terpisah dari sistem perundang-undangan atau berdiri sendiri; setiap undang-undang selalu berhubungan dengan undang-undang lainnya.⁶⁰

f. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di DPR RI, BPK RI, dan Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang menerbitkan kebijakan, pengaturan hukum dan hasil pemeriksaan dalam keadaan darurat.

G. Orisinalitas Penelitian

Sepanjang penelusuran penulis dalam penelitian ini, belum ada penelitian sejenis atau publikasi yang meneliti mengenai kebijakan politik hukum Indonesia atas pengelolaan dan pemeriksaan keuangan-negara dalam keadaan darurat. Adapun penelitian hukum yang memiliki topik yang berhubungan adalah Penelitian oleh Herman Sihombing dengan judul "*HTN Darurat di Indonesia*"⁶¹ dan Disertasi Daniel Yusmic P Foekh yang berjudul

⁶⁰ *Ibid.*,

⁶¹ Sihombing, Herman, "*HTN Darurat Di Indonesia*", ed. 1, (Jakarta: Djembatan, 1996).

“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Suatu Kajian Dari Perspektif HTN Darurat”.⁶²

a. Penelitian Herman Sihombing

Penelitian Sihombing berfokus pada HTN Darurat Indonesia dalam situasi bahaya atau darurat, ialah rangkaian undang-undang dan wewenang negara yang luar biasa dan istimewa untuk segera mengatasi darurat atau bahaya yang mengancam dan kembali ke kehidupan normal sesuai dengan hukum dan perundang-undangan.⁶³ Dalam penelitian ini, Sihombing berbicara bahwa fungsi utama HTN darurat (*staatsnoodrecht*) ialah menghapuskan segera bahaya itu sampai kembali normal. Karena itu pembahasan utama tentang cara mengukur dan menentukan bahaya serta alat yang paling tepat untuk melindunginya.⁶⁴

Menurut Sihombing, HTN darurat didefinisikan sebagai kumpulan pranata dan wewenang negara yang luar biasa dan istimewa yang dimaksudkan untuk menghapus darurat atau bahaya yang mengancam dari kehidupan sehari-hari dengan cara yang dapat diterima

⁶² Foekh, Daniel Yusmic P, *“PERPU Suatu Kajian Dari Perspektif HTN Normal Dan HTN Darurat”*, (Disertasi Universitas Indonesia, 2011).

⁶³ Sihombing, *HTN Darurat.....*, *Op.cit.*, hlm.1.

⁶⁴ *Ibid*, hlm.viii.

oleh masyarakat umum. Berdasarkan pengertian tersebut, unsur yang terutama harus ada dalam HTN Darurat adalah:

... “[1]Adanya bahaya yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa; 2)Upaya biasa tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada; 3)Kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada Pemerintah untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali ke dalam kehidupan normal; serta 4) Wewenang luar biasa itu adalah untuk sementara waktu saja, sampai darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.”⁶⁵

Penelitian oleh Sihombing ini dilakukan pada masa Orde Baru (tahun 1995) atau sebelum dilakukan amandemen UUD 1945. Oleh karenanya, beberapa analisisnya bisa saja menjadi tidak relevan untuk diterapkan dalam kondisi saat ini. Meskipun demikian, penelitian ini telah meletakkan pemikiran yang sangat mendasar yang dapat digunakan sebagai referensi dalam menganalisis kebijakan politik hukum kedaruratan di Indonesia.

Poin mendasar yang penulis dapatkan dari penelitian Sihombing ini adalah bahwa Hukum Darurat Negara itu diadakan untuk secepatnya menghapuskan bahaya itu untuk kembali ke keadaan damai, aman dan normal. Oleh karena itu, berlama-lamanya *Nood* (keadaan bahaya) itu menyalahi tujuan diadakannya Hukum Negara Darurat.⁶⁶ Selain itu,

⁶⁵ *Ibid*, hlm.1.

⁶⁶ *Ibid*, hlm.viii.

Sihombing memberikan pemikiran bahwa akibat penghapusan bahaya berupa kembali kepada keadaan semula (normal) seperti sebelum berlakunya keadaan bahaya, dari segi formal memang benar. Namun dari segi material, tidak pernah demikian, baik oleh karena banyaknya keadaan yang sudah berubah maupun peraturan-peraturan lama ketika dalam keadaan bahaya itu berlaku. Dalam hal ini, segala akibat dari hukum keadaan bahaya itu tak dapat dihapuskan bersamaan dengan penghapusan bahaya tersebut. Segala kerugian yang dialami seseorang yang tidak seharusnya atau melebihi dari yang sepatutnya dapat dituntut oleh yang bersangkutan kepada yang merugikan itu atau melalui pengadilan biasa. Ini berdasarkan gagasan bahwa hukum baru mengakui apa yang telah ditetapkan dalam peraturan lama,

*“[T]he vested right is recognized, atau het verkregen rechten, erkend is, suatu hukum yang universal berlaku kecuali ada cacatnya sejak semula yang akan dibuktikan kelak.”*⁶⁷

Penelitian yang dilakukan Herman Sihombing tidak membahas mengenai kedaruratan bencana pandemi dan juga pengaturan mengenai pemeriksaan keuangan, walaupun substansi mengenai pentingnya untuk mempertimbangkan undang-undang yang menjadi permanen yang

⁶⁷ *Ibid*, hlm.106-107.

berasal perpu memiliki kemiripan namun berbeda dengan disertasi ini, Herman belum menguraikan lebih mendalam dampaknya terhadap pemeriksaan keuangan maupun sebab-sebab yang berasal dari metode pembentukan hukum yang tidak mempertimbangkan keterbukaan dan partisipasi masyarakat yang bermakna, seperti yang digunakan menjadi pertimbangan Mahkamah Konstitusi saat memberi putusan mengenai UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja.

b. Disertasi Daniel Yusmic P Foekh

Disertasi tersebut diajukan dalam rangka memperoleh gelar Doktor Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta. Daniel Yusmic P Foekh menggunakan tiga pendekatan untuk menyelesaikan penelitian dalam ruang lingkup HTN ini: pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Ketiga model pendekatan ini seluruhnya digunakan dalam penelitian ini.⁶⁸

Semua bahan yang dikumpulkan dianalisa. Tetapi sebelum dianalisa, data diklasifikasikan berdasarkan tujuan penelitian. Sebagai contoh, Pasal 22 UUD menetapkan bahwa Presiden dapat menetapkan Perpu dengan syarat terpenuhinya kegentingan yang memaksa. Dalam

⁶⁸ Foekh, *PERPU suatu kajian....*, *Op.cit*, hlm. 37.

persidangan berikutnya, Perpu harus diajukan ke DPR untuk digunakan. Perpu yang tidak disetujui harus dicabut. Dari ketentuan tersebut terlihat jelas dalam hal penggunaan kewenangan Perpu terjadi hubungan antara Presiden dan DPR, karena itu klasifikasi akan disesuaikan dengan periodisasi DPR dan Presiden. Dalam penelitian tersebut, analisis juga dikaitkan dengan konteks hukum perundang-undangan dan sistem pemerintahan negara yang didesain oleh Pendiri BPUPKI dan PPKI serta hasil perubahan UUD.⁶⁹

Penelitian tersebut menyimpulkan yaitu Perpu terinspirasi dari aturan-aturan pemerintah sebagai gantinya UU, sesuai yang diamanatkan dalam Pasal 5 UU yang dibentuk oleh Soepomo, Soebardjo, dan A.A Maramis yang kemudian disempurnakan kembali oleh Soepomo, dengan nama undang-undang darurat. Dalam praktik istilah “kegentingan yang memaksa” telah kehilangan maknanya baik secara tekstual maupun kontekstual.

Berdasarkan disertasi Daniel Yusmic P Foekh diketahui pula bahwa peraturan sejenis peraturan pemerintah pengganti undang-undang juga terdapat di negara lain. Enam negara (Afrika Selatan, Georgia, Korea Selatan, Lithuania, Malawi, dan Venezuela) mensyaratkan penerbitan Perpu oleh Presiden dilakukan hanya dalam keadaan bahaya (*state of emergency*). Tiga konstitusi negara (Brazil, Kyrgistan, dan Peru)

⁶⁹ *Ibid*, hlm. iii.

memberikan kewenangan kepada presiden untuk menerbitkan Perpu pada saat negara dalam keadaan normal namun dengan persyaratan yang ketat. Sehingga berdasarkan perbandingan tersebut Daniel Yusmi P Foekh dalam penelitiannya juga menyimpulkan bahwa Perpu sebaiknya ditetapkan pada saat kondisi darurat. Kalau tidak dalam keadaan darurat maka persyaratannya harus ketat.

Penelitian Daniel Yusmic P Foekh memberikan deskripsi tentang HTN Darurat yang menjadi dasar penetapan Perpu oleh Presiden secara komprehensif baik dari sisi sejarah, pengaturannya dalam hukum positif, dan perbandingannya dengan negara-negara lain. Namun demikian, penulis menyimpulkan bahwa meski penelitian yang dilakukan Daniel Yusmi P Foekh memiliki perhatian utama pada praktik pembentukan Perpu dalam lingkup HTN Darurat, namun belum membahas perihal bagaimana *ius constituendum* kebijakan politik hukum Indonesia atas pengelolaan dan pemeriksaan keuangan-negara dalam keadaan darurat yang berkeadilan. Celah tersebut yang akan menjadi ruang bagi penulis untuk membahas tentang kebijakan politik hukum Indonesia atas pengelolaan dan pemeriksaan keuangan-negara dalam keadaan darurat.

Penelitian yang dilakukan oleh Herman Sihombing maupun Disertasi yang dibuat oleh Daniel Yusmic P. Foekh, sangat berbeda baik judul, perspektif penelitian, maupun tujuan penelitian yang akan dilakukan oleh Penulis.

H. Sistematika Penulisan

Disertasi ini disusun dengan sistematika penulisan sebagai berikut:⁷⁰

- a. [B]ab I memuat Latar Belakang Masalah, Identifikasi Masalah, Rumusan Masalah, serta Tujuan, Kegunaan, Metode, dan Orisinalitas Penelitian.
- b. [B]ab II memuat Kajian Pustaka yang membahas tentang Teori Keuangan-negara, Teori Keadilan, dan Teori Sistem Hukum beserta kerangka konseptual yang mendasari seluruh permasalahan.
- c. [B]ab III memuat pembahasan evaluasi kebijakan politik hukum atas pengelolaan dan pemeriksaan keuangan-negara dalam keadaan darurat di Indonesia menurut teori keuangan-negara, teori keadilan, dan teori sistem hukum.
- d. [B]ab IV memuat pembahasan terkait urgensi pembenahan kebijakan politik hukum atas pengelolaan dan pemeriksaan keuangan-negara dalam kondisi darurat di Indonesia.
- e. [B]ab V memuat pembahasan mengenai *ius constituendum* kebijakan politik hukum Indonesia atas pengelolaan dan pemeriksaan keuangan-negara dalam keadaan darurat yang berkeadilan.
- f. [B]ab VI berisikan kesimpulan dari penelitian dan saran yang diberikan penulis.

⁷⁰ Program Studi Hukum Program Doktor UKI, "*Pedoman Penulisan Disertasi UKI 2021*".