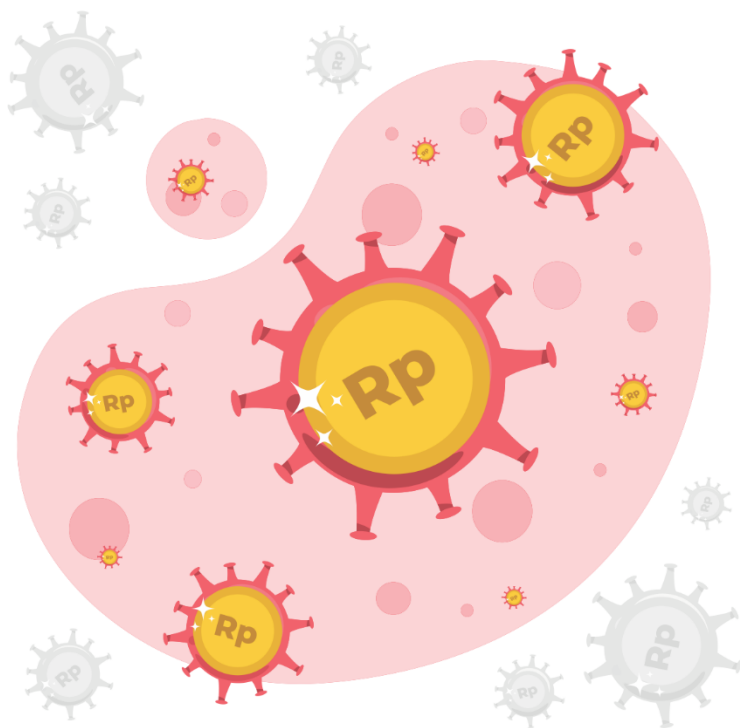


Konstitusionalitas Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19



disusun oleh:

**Violla Reininda | Muhammad Ihsan Maulana
Lis Diana Putri | Yassar Aulia**

Penerbit Yayasan Konstitusi Demokrasi Inisiatif

YAPPIKA-ActionAid bekerja sama dengan KoDe Inisiatif

Konstitusionalitas Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19

disusun oleh:

**Violla Reininda
Muhammad Ihsan Maulana
Lis Diana Putri
Yassar Aulia**



Konstitusionalitas Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19

Konstitusi dan Demokrasi Inisiatif bekerja sama dengan YAPPIKA-ActionAid

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak buku ini, sebagian atau seluruhnya, dalam bentuk apapun dan dengan cara apapun juga, baik secara mekanis maupun elektronik, termasuk fotokopi, rekaman, dan lain-lain tanpa izin tertulis dari penerbit.

Tim Penulis: Viola Reininda, Muhammad Ihsan Maulana, Lis Diana Putri, Yassar Aulia

Design & Layout: Fatihah, Galih Kurniawan



Yayasan Konstitusi Demokrasi Inisiatif

Jl. Tebet Timur Dalam VIIIQ No. 1

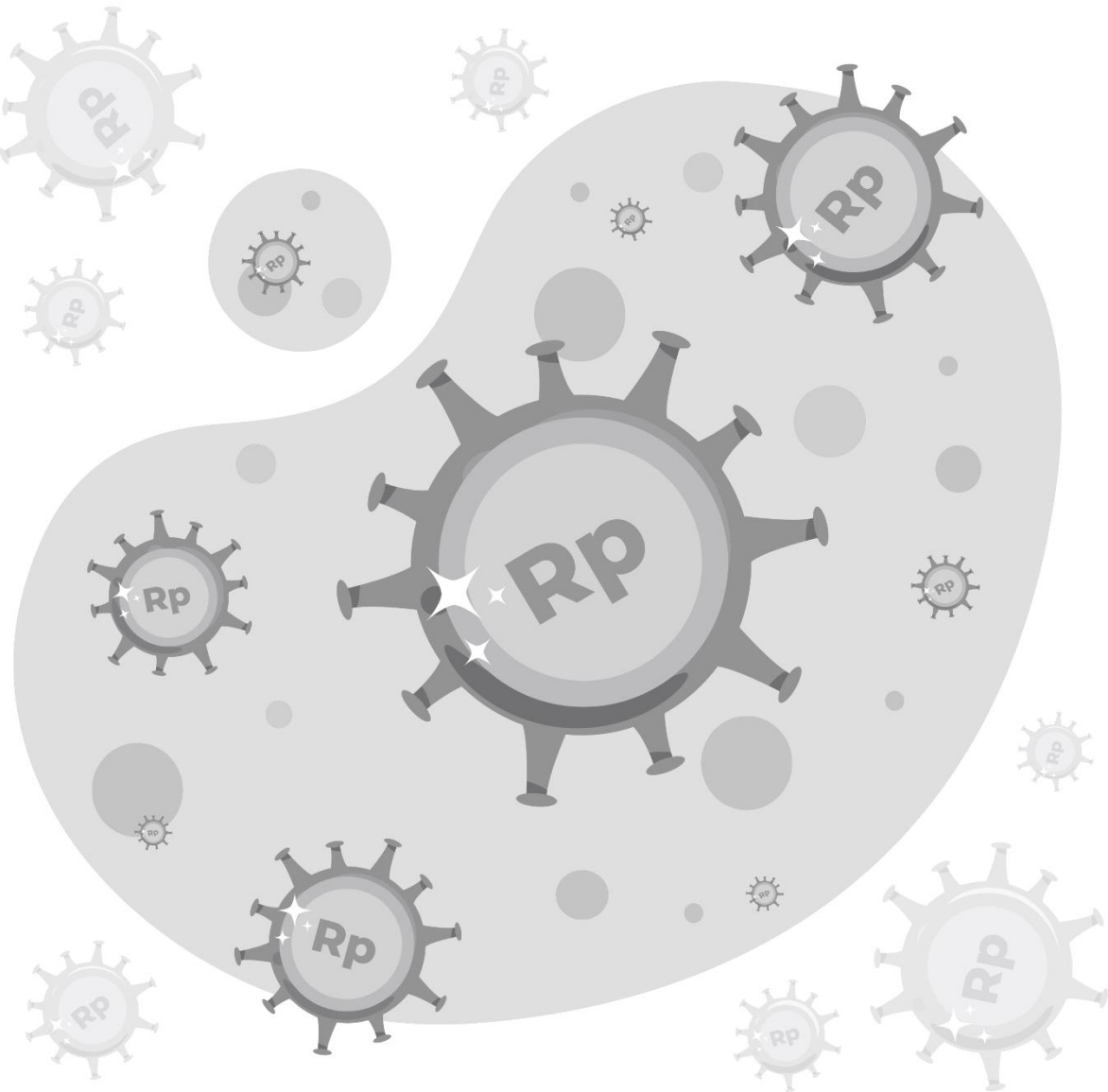
Tebet, Jakarta Selatan, 12820

021 8319 634 | www.kodeinisiatif.org | kodeinisiatif@gmail.com

Cetakan I: Juni 2022

Prolog

Politik Konsolidasi Fiskal Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi



Pandemi COVID-19 memberikan pelajaran penting sejauh mana pilihan arah politik fiskal yang selama ini dianut memiliki ketahanan dalam menghadapi krisis. Pilihan arah politik fiskal merefleksikan relasi kekuasaan antar aktor politik dan cabang pemerintahan, memberikan gambaran cara di mana pejabat terpilih memobilisasi sumber daya anggaran untuk mengatasi persoalan warga dalam situasi darurat dan hasil dari kontestasi kebijakan. Praktik penganggaran pada masa darurat, membuka kotak pandora rapuhnya ketahanan fiskal menghadapi aneka persoalan. Ragam pilihan kebijakan fiskal yang dipilih pemerintah dalam mengatasi COVID-19 menguak tabir kerentanan baik dari aspek politik anggaran maupun tata kelolanya.

Dalam situasi krisis tidak menentu, ketergantungan warga terhadap Negara semakin tinggi. Pasar atau swasta pun mengandalkan peran sentral pemerintah. Kehadiran negara di garda terdepan saat terjadinya keadaan darurat tidak bisa ditawar. Instrumen fiskal menjadi kunci mengatasi krisis yang masih jauh dari berkesudahan. Kita menyaksikan, bagaimana negara-negara menggelontorkan triliunan dollar dalam perang melawan Covid-19, dan atau meminjam istilahnya Philip Stephens dalam Financial Times (26 Maret 2020), era yang menjadi penanda runtuhnya rezim fundamental fiskal.

Serupa di Indonesia, ratusan triliun rupiah tengah dipertaruhkan melalui program Penanganan COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (PC-PEN) demi menyelamatkan nyawa dan kehidupan warga. Berbagai langkah tengah dikerjakan. Halangan aturan dan birokrasi, fleksibilitas dan kecepatan dalam perumusan dan pelaksanaan anggaran telah ditempuh. Perppu dikeluarkan, batas defisit dinaikkan, birokrasi tender dilonggarkan dan berbagai relaksasi lainnya dilakoni.

Tabel. 1 Perkembangan Paket Kebijakan Fiskal Darurat dalam Mengatasi Covid-19

Paket Kebijakan Fiskal Darurat	Tujuan dan Jenis Stimulus
Keppres No 09/ 2020 tentang <i>Refocusing</i> dan Realokasi Anggaran sebagai sumber pembiayaan penangangan COVID-19 (Februari 2020)	
Stimulus 1	Melalui belanja untuk memperkuat perekonomian domestik melalui percepatan belanja kebijakan padat karya dan stimulus belanja (perluasan kartu sembako, padat karya dan insentif pariwisata)
Stimulus 2	Fokus menjaga daya beli dan kemudahan ekspor impor sebesar Rp 70 triliun untuk PPh 21 sektor industri, Pembebasan PPh
Perppu Nomor 1 tahun 2020 dan Perpres Nomor 54 tahun 2020 (April 2020)	
Stimulus 3	Tambahan belanja dan Pembiayaan melalui perubahan APBN Rp 405 triliun untuk Kesehatan, Perlindungan Sosial dan Pemulihan Ekonomi.
Perpres Nomor 72 Tahun 2020 (Juni 2020)	
Stimulus 4	Tambahan belanja dan Pembiayaan melalui perubahan APBN menjadi Rp 695 triliun untuk Kesehatan, Perlindungan Sosial dan Pemulihan Ekonomi.

Sumber: Materi Konfrensi Pers Menteri Keuangan 1 April, 2020 dan berbagai sumber

Tabel di atas menggambarkan, paket kebijakan fiskal darurat ditempuh pemerintah sebelum dikeluarkannya Perppu dalam bentuk stimulus 1 dan 2. Paket kebijakan stimulus 1 dan 2 ditempuh masih dalam batas

kewenangan pemerintah. Pemerintah memanfaatkan diskresi anggaran melalui belanja lain- lain pada bagian anggaran 99 yang memang dapat dipergunakan dalam situasi darurat atau bencana. Paket kebijakan stimulus ketiga, menjadi penanda Pemerintah membutuhkan ruang yang lebih luas untuk mengatasi penyebaran virus COVID-19 yang tidak terkendali. Dalam konteks tata kelola fiskal, setidaknya terdapat tiga keleluasaan pada sisi pembiayaan, belanja dan pendapatan yang dimiliki Pemerintah melalui Perppu ini.

Pertama, Pemerintah memiliki kewenangan untuk melampaui batas defisit anggaran di atas 3% PDB (Produk Domestik Bruto) dan diharuskan kembali secara bertahap sampai dengan tahun 2023. Persoalan yang timbul adalah tidak adanya batasan atas defisit. Kekhawatiran yang mungkin terjadi adalah beban fiskal yang semakin berat dengan pembayaran utang di masa yang akan datang. Rasio utang Pemerintah terhadap PDB meningkat tajam dari 29% PDB pada tahun 2019 menjadi 41% PDB pada 2021. Utang tersebut belum termasuk utang BUMN Lembaga non keuangan yang termasuk sebagai utang implisit (*contingent liabilities*). Meskipun batasan utang pemerintah sebesar 60% PDB masih tetap berlaku, tanpa adanya batas atas defisit, akan berakibat pada kesinambungan fiskal di masa datang.

Kedua, dari sisi belanja Pemerintah memiliki kewenangan melakukan penyesuaian belanja wajib (*mandatory spending*), pergeseran anggaran antar organisasi, fungsi, dan program, penggunaan anggaran yang belum tersedia dan penggunaan sumber anggaran lain. Terdapat dua persoalan mendasar pada aspek tata kelola dalam persoalan ini. Kewenangan pemerintah pada sisi belanja tidak memiliki batas waktu, sementara batasan defisit secara tegas memiliki batas waktu kewenangan.

Persoalan lain adalah tidak adanya pengaturan mengenai fungsi anggaran DPR dalam proses penganggaran darurat ini. Fakta yang terjadi, Pemerintah mengeluarkan Perpres perubahan APBN tahun 2020 tanpa melalui proses perubahan UU, tanpa adanya proposal nota keuangan dan

pembahasan dengan DPR sebagai prinsip transparansi dan akuntabilitas. Patut juga diperhatikan, di saat krisis kekuasaan cenderung *top-down* dan sentralistik di mana “improvisasi anggaran” (yang dimiliki eksekutif) dapat membatasi kewenangan pengawasan legislatif daripada bekerja sama dengan (OECD, 2020). Hal ini tentu membuka ruang diskresi anggaran yang dimiliki eksekutif untuk disalahgunakan.

Memang legislatif memiliki keterbatasan dalam menjalankan fungsi anggarannya ketika terjadi berbagai pembatasan dalam situasi darurat. Namun hal ini tidak bisa dijadikan justifikasi untuk mengabaikan peran mereka sebagai representasi rakyat dan menjamin akuntabilitas. Berbagai praktik terobosan peran legislatif di Negara-negara lain sebagaimana tabel berikut, menggambarkan akuntabilitas penganggaran darurat masih dapat melibatkan legislatif dengan menetapkan jadwal rutin pelaporan dan *monitoring* serta melibatkan peran pemeriksa keuangan sejak awal.

Tabel 2. Fungsi Anggaran Legislatif pada Masa Pandemi Di Negara Lain

Negara	Praktik Pelibatan Legislatif
Belanda, Australia, Swiss	Menggunakan dana darurat di awal dan persetujuan di belakang dari legislatif
New Zealand, Norwegia, Israel, Spanyol	Membentuk komite khusus COVID-19 atau memberikan kekuasaan penuh pada komite terkait
Australia	Memberikan batas atas penggunaan dana darurat
Canada, UK, Swedia dan Irlandia	Legislatif memberikan batasan waktu atau pembaharuan masa darurat

Sumber: *Legislative budget oversight of emergency responses: Experiences during the coronavirus (Covid-19) pandemic (OECD, 2020)*

Ketiga, berbagai pelanggaran saat krisis beresiko dimanfaatkan pemerintah untuk memasukkan agenda yang tidak terkait krisis, seperti inisiatif kebijakan tidak populer atau kepentingan politik semata (House of Lords, 2009). Kewenangan pemerintah dari sisi pendapatan untuk melakukan penurunan tarif pajak misalnya, tarif PPh badan menjadi 22% tahun 2020, 20% di 2022, dan 17% untuk wajib pajak dalam negeri yang tercatat di bursa saham. Beberapa pasal dalam Perppu terkait perpajakan ini sama persis dengan redaksi pasal RUU Omnibus Law Perpajakan yang diusulkan Pemerintah sebelumnya. Hal ini memberikan kesan adanya upaya memanfaatkan situasi krisis mempercepat penurunan tarif ini. Penyesuaian tarif pajak ini juga tidak memiliki kerangka waktu yang jelas kapan akan berakhir. Mengingat pengaturan tarif ini dalam situasi darurat, maka sudah menjadi konsekuensi penyesuaian tarif ini harus berakhir ketika keadaan darurat sudah berakhir.

Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap UU Nomor 2 Tahun 2020 setidaknya memberikan kepastian batas waktu berbagai kekeleluasaan yang dimiliki pemerintah dalam mengelola anggaran di masa darurat. Tidak hanya batasan defisit yang harus kembali ke 3% pada APBN 2023, namun juga berbagai kewenangan realokasi anggaran, penggunaan sumber anggaran dan pemberian insentif pajak.

Intinya, pemerintah dituntut untuk melakukan konsolidasi fiskal dengan disiplin fiskal yang ketat. Konsolidasi fiskal merupakan arah kebijakan fiskal pemerintah untuk mengurangi defisit dan akumulasi utang yang telah terjadi selama masa pandemi (OECD, 2011). Agenda konsolidasi fiskal sangat menentukan arah keberpihakan negara. Terdapat deretan pertanyaan krusial yang harus dijawab dalam melakukan konsolidasi fiskal ini. Seberapa besar dan cepat penyesuaian harus dilakukan? Apa konsekuensi yang akan di hadapi jika menunda pembatasan defisit? Apakah belanja yang harus dipangkas, atau pendapatan yang harus dinaikkan, atau keduanya? Komponen mana pada pendapatan dan belanja yang harus disesuaikan? Lalu apa ongkos politik kebijakan penyesuaian fiskal?

Tantangan konsolidasi fiskal tidaklah mudah. Tahun 2022 adalah tahun terakhir bagi pemerintah memiliki keleluasan melebihi batas defisit anggaran 3% PDB. Perebutan sumber daya anggaran akan semakin berat ketat dihadapkan pada tekanan fiskal dari tiga penjuru fiskal sekaligus, baik dari sisi pendapatan, belanja, dan pembiayaan.

Krisis pandemi COVID-19 telah mengubah tatanan fundamental kehidupan manusia di berbagai negara. Tidak terbatas pada penerapan cara hidup baru untuk menjalankan aktivitas secara normal dengan protokol kesehatan di tengah krisis, para sarjana juga memprediksi lahirnya tatanan normal baru pada berbagai aspek kehidupan termasuk mendefinisikan kembali peran negara dengan instrumen fiskalnya. Meminjam kerangka pikir Ian Davis, *Managing Director McKinsey & Company* (2020), normal baru terbentuk dari pertemuan kekuatan besar yang muncul di antaranya langsung dari krisis keuangan dan yang telah bekerja jauh sebelum krisis dimulai.

Patut disadari, krisis saat ini berbeda dengan krisis beberapa dekade terakhir. Kita tidak sedang mengalami siklus bisnis rutin, tapi restrukturisasi tatanan ekonomi. Pagebluk ini merupakan momentum berharga untuk mengkoreksi arah politik fiskal yang selama ini diamini. Sekarang waktu yang tepat melakukan perubahan fundamental kearah normal baru politik fiskal yang lebih baik. Pembenahan politik fiskal tidak lagi bisa dilakukan secara tambal sulam untuk sekedar mengatasi dampak pandemi.

Dalam area keuangan publik, cara pikir kebijakan fiskal yang lebih menekankan pada disiplin fiskal dan pertumbuhan ekonomi ketimbang pemenuhan layanan publik dan aspek keadilan tengah diuji para sarjana keuangan publik (De Renzio and Lakin, 2019). Media, lembaga keuangan internasional dan pasar keuangan kerap mempertanyakan sejauhmana defisit anggaran negara dan kontribusinya mendorong investasi dan pertumbuhan. Saat ini kerangka pikir keuangan publik atau model interpretasi yang dipergunakan sangat fokus pada kombinasi pada

stabilitas ekonomi makro dan disiplin fiskal dengan posisi netral pada isu penting lain yang terkait dengan bagaimana biaya dan manfaat dari keputusan keuangan publik didistribusikan, dan bagaimana dampaknya bagi kehidupan warga.

Kita harus me-*reset* ulang cara pikir politik fiskal yang selama ini didikte dengan disiplin fiskal ketat berfokus pada defisit rendah, pengetatan belanja (*fiscal austerity*) serta tarif pajak rendah untuk menstimulus pertumbuhan ekonomi, sehingga dengan ruang fiskal yang terbatas menomorduakan redistribusi pendapatan dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Setidaknya krisis saat ini telah memaksa pemerintah untuk berani melakukan ekspansi fiskal dengan melonggarkan batas defisit 3% yang selama ini menjadi momok.

Reorientasi instrumen fiskal untuk menekan kesenjangan pendapatan dan mendongkrak kesejahteraan harus menjadi prioritas utama di atas target pertumbuhan ekonomi. Beberapa alternatif pendekatan keuangan publik yang perlu diadopsi misalnya; konsep keadilan, hak asasi manusia (HAM), dan demokrasi (De Renzio and Lakin, 2019).

Dalam konsep keadilan, aspek keuangan publik yang perlu diadopsi adalah. Pertama, reformasi keuangan dan pajak yang berkeadilan. Pajak adalah instrumen keadilan yang terpenting, dimana pajak yang dikumpulkan dari Rakyat dengan melihat perbedaan pendapatan dan kekayaan, kembali didistribusikan dalam konteks mengurangi kesenjangan. Kedua, alokasi sumberdaya dan belanja yang memprioritaskan kebutuhan kelompok marjinal dan ketimpangan antar daerah. Berbagai instrumen yang telah berkembang diantaranya *gender budgeting* dan *budgeting for children*, serta berbagai inisiatif-inisatif yang berkembang di negara lain. Ketiga, kinerja pelayanan publik yang mencakup aspek akses, kualitas dan dampak. Layanan publik dasar dengan akses universal dan berkualitas akan memberikan dampak pembangunan dengan sumber daya anggaran yang dialokasikan. Keempat, defisit, utang dan pembiayaan pada aspek keadilan harus mempertimbangkan kriteria

level defisit yang dapat diterima, digunakan untuk apa tambahan pembiayaan dan kemampuan pembayaran kembali. Aspek pembiayaan defisit juga perlu mempertimbangkan beban bagi generasi di masa depan dan keberlanjutan kebijakan fiskal.

Konteksnya dengan aspek hak asasi, anggaran publik setidaknya perlu memenuhi prinsip realisasi progresif, pemanfaatan sumberdaya yang tersedia secara maksimal (*maximum available resources*), non-diskriminatif dan kesetaraan. Terkait dengan realisasi progresif, negara harus meningkatkan pemenuhan hak asasi warga melalui kebijakan targeted dan konkret. Negara juga harus memobilisasi sumberdaya semaksimal mungkin untuk memenuhi kewajibannya. Hal ini tidak hanya terkait dengan perpajakan dan alokasi sumber daya, tetapi juga bagaimana sumber daya yang tersedia direalisasikan semaksimal mungkin atau terkait dengan kredibilitas anggaran. Prinsip terakhir non-diskriminasi perlu menjadi patokan Negara dalam pemenuhan hak dasar warga melalui pendekatan proaktif kepada warga yang mengalami diskriminasi.

Mengubah cara pandang keuangan publik dengan dua konsep di atas bukanlah hal yang mudah berhadapan dengan kompleksitas isu dan kepentingan kekuasaan yang mengelilinginya. Oleh karenanya, konsep yang terakhir melakukan demokratisasi anggaran untuk mereorientasi politik fiskal yang berkeadilan dan hak asasi perlu diadopsi sebagai aturan main. Demokratisasi anggaran perlu mencakup penguatan kelembagaan representatif seperti parlemen dan kelembagaan akuntabilitas seperti BPK (Badan Pemeriksa Keuangan); menciptakan kondisi yang memadai untuk terjadinya deliberasi anggaran termasuk transparansi dan penjelasan keputusan anggaran, dan ruang baru 'diluar parlemen' dan partisipatif untuk keterlibatan dan musyawarah yang inklusif dan memungkinkan publik untuk mempengaruhi kebijakan dan anggaran lebih sering dan langsung daripada yang terjadi saat ini.

Berbagai negara, tengah memulai praktek-praktek inovatif untuk mereorientasi cara pandang keuangan publik. Sebagai contoh, Selandia

Baru sebagai Negara yang dikenal pionir dalam melakukan reformasi keuangan publik pada tahun 80an dan 90an, pada anggaran 2019 memperkenalkan pendekatan *well-being budget* (McCulloough, De Renzio dan Huang, 2020). Negara ini merumuskan *Living Standard Framework* (LSM) yang terdiri dari 61 (enam puluh satu) indikator kemajuan untuk mengukur kesejahteraan sebagai fondasi utama dalam menyusun anggarannya, yang diadopsi dari *better life index* dari OECD. Pada saat Perdana Menteri Jessica Arden berkuasa pada akhir 2017, dia memutuskan untuk menempatkan LSF sebagai inti dalam proses penganggarannya dan diterapkan penuh pada tahun anggaran 2019. Setiap kementerian diminta untuk menunjukkan bagaimana proposal anggaran yang diajukan berkontribusi pada agenda prioritas kesejahteraan, dan mengidentifikasi 1 persen dari belanja rutin mereka yang dapat dialihkan untuk mencapai kerangka prioritas dalam LSF.

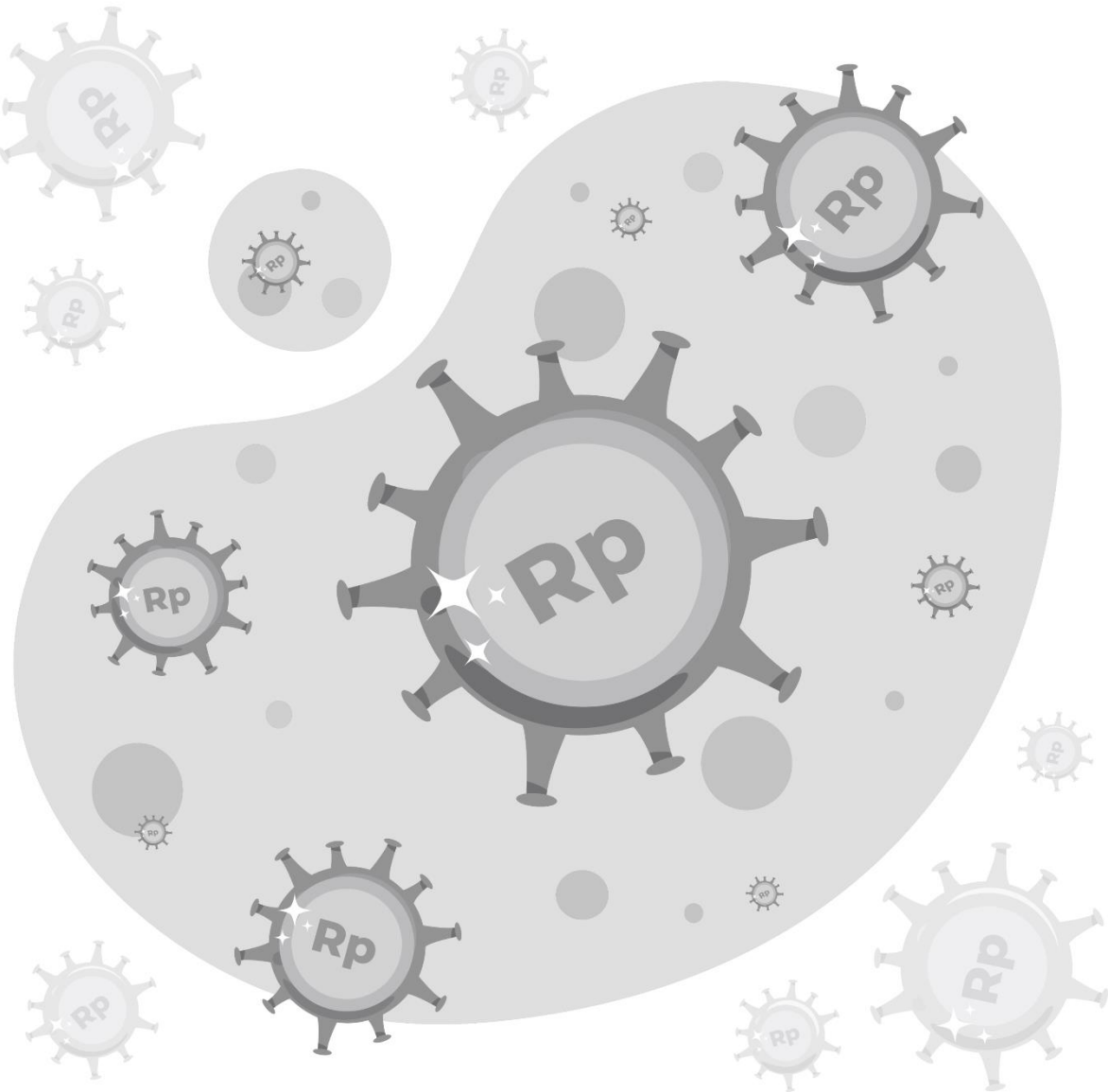
Tanpa perlu mengadopsi model penganggaran baru dari negara lain, konstitusi kita secara terang menegaskan "APBN dikelola secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". BPS juga telah merumuskan indeks kebahagiaan yang sejalan dengan indeks kehidupan yang dirumuskan OECD, sebagai salah satu rumusan indikator APBN yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Yuna Farhan, Ph.D.

Country Manager untuk Indonesia pada
International Budget Partnership

Sambutan

Direktur YAPPIKA-ActionAid



YAPPIKA-ActionAid adalah organisasi nirlaba yang bekerja untuk advokasi kebijakan, perbaikan layanan publik serta aksi kemanusiaan dan ketangguhan di Indonesia. Selama pandemic Covid-19 YAPPIKA-ActionAid turut berkontribusi dalam memberikan layanan vaksinasi yang inklusif terutama untuk kelompok rentan dan marginal. Hal ini dapat dimulai dengan penyusunan rencana penanggulangan dan mitigasi risiko pandemi Covid-19 pada saat gelombang kedua, rencana penanggulangan dan mitigasi risiko pandemi Covid-19 ini ditindaklanjuti dengan memberikan pelayanan vaksinasi Covid-19 inklusif yang dilaksanakan dengan memprioritaskan kelompok yang memiliki keterbatasan akses terhadap vaksinasi Covid-19, seperti lansia, disabilitas, perempuan pekerja sektor informal, dan kelompok marginal lainnya.

Dalam merespon pandemi Covid-19, YAPPIKA-ActionAid rutin mengumpulkan dan menganalisis informasi terkini mengenai situasi pandemi, kebijakan serta respon pemerintah terhadap penanganan pandemi Covid-19. Terutama mengenai anggaran Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) yang dialokasikan untuk percepatan penanganan Covid-19 dapat dimanfaatkan secara inklusif, proporsional, dan tepat sasaran serta dikelola dengan transparan dan akuntabel. Atas dasar tersebut, YAA turut berpartisipasi aktif dalam mengawal pengelolaan anggaran penanganan Covid-19 melalui *judicial review* UU Nomor 2 Tahun 2020. Dalam mengawal pengelolaan anggaran, YAPPIKA-ActionAid bekerja sama dengan KoDe Inisiatif, mulai dari proses *judicial review*, eksaminasi hasil putusan MK, hingga penulisan buku. Buku Konstitusionalitas Keuangan Negara untuk Penanganan Covid-19 ini bermaksud untuk mendokumentasikan proses, dinamika, dan substansi *judicial review* UU Nomor 2 Tahun 2020 dan memberikan sejumlah pemikiran kritis terhadap putusan Mahkamah Konstitusi dan pilihan kebijakan selama pandemi Covid-19.

Buku ini merangkum rekaman keberhasilan proses pengujian Undang-Undang Keuangan Negara untuk penanganan COVID-19. Buku ini diperuntukkan bagi para pembaca, pembentuk kebijakan, aktivis yang

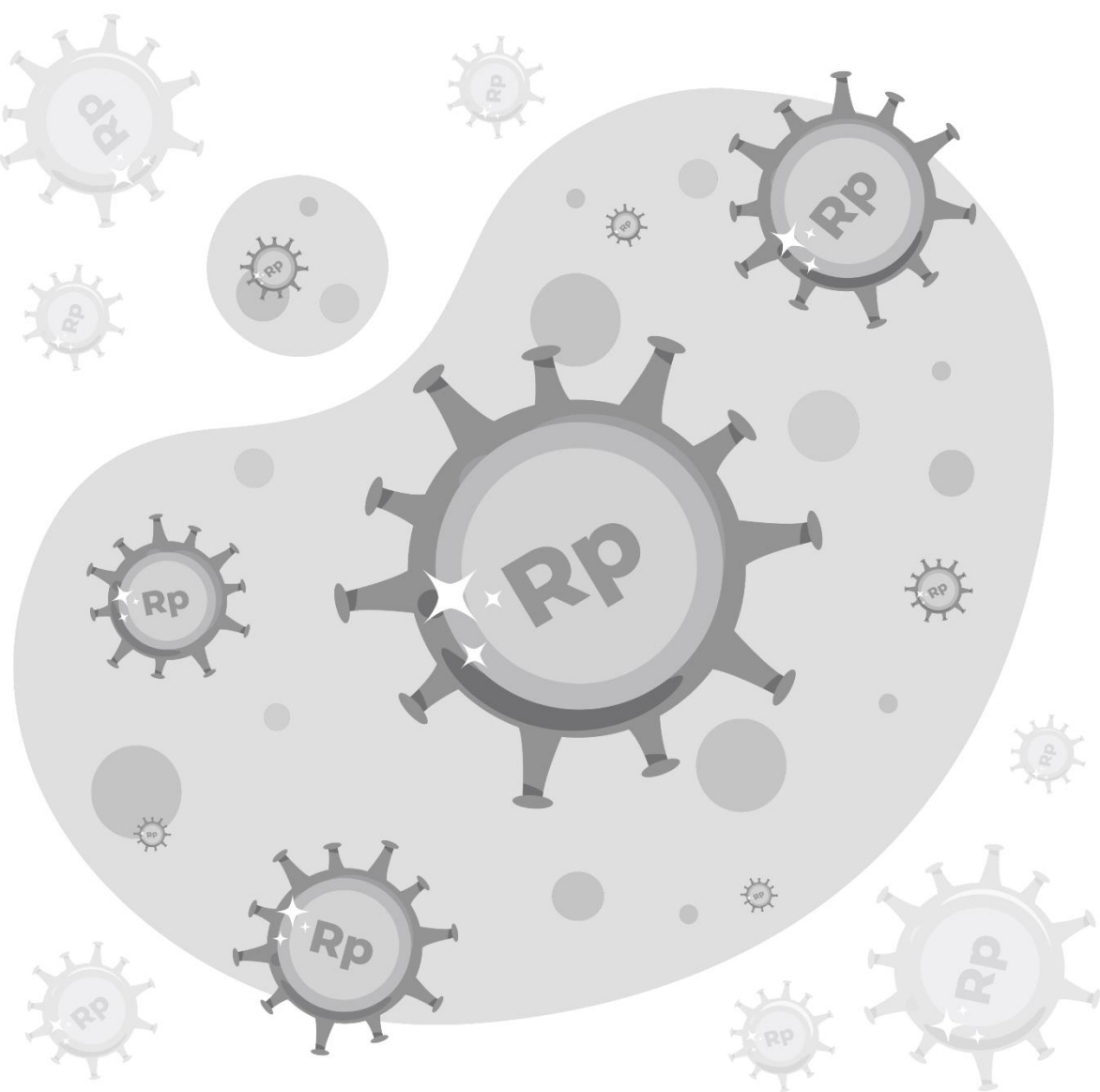
memiliki perhatian pada bidang isu keuangan negara, sosial kemasyarakatan, dan penanganan bencana, serta kepada seluruh kalangan masyarakat Indonesia. Kami berharap buku ini menjadi sebagai sebuah penghargaan dan inspirasi bagi pengembangan kebijakan negara agar dapat bertransformasi menjadi lebih baik, transparan, dan akuntabel di masa depan.

Salam Hormat,

Fransisca Fitri Kurnia Sari

Direktur Eksekutif YAPPIKA-ActionAid

Pengantar Penulis



Pandemi COVID-19 menghadapi negara-negara konstitusional modern, termasuk Indonesia, pada kondisi kritikal yang berdampak signifikan pada bidang kesehatan, ekonomi, sosial, dan bidang lainnya. Tak ada satupun pemerintahan negara yang memiliki pemahaman yang mumpuni soal-soal penanganan pandemi ini. Untuk melindungi nyawa dan menyelamatkan rakyatnya, setiap negara dituntut mengakselerasi proses beradaptasi, memformulasikan kebijakan dengan pertimbangan-pertimbangan rasional, dan tetap memperhatikan asas-asas demokrasi konstitusional.

Pemerintah Indonesia merespon kondisi ini dengan pembentukan gugus tugas, penetapan status kedaruratan kesehatan masyarakat, penetapan status bencana non-alam Covid-19, dan pengesahan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi UU Nomor 2 Tahun 2020 terkait UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Covid-19, yang kemudian diperdebatkan di ruang adjudikasi Mahkamah Konstitusi (MK). Permohonan yang kemudian menjadi *landmark decision* adalah Permohonan Nomor 37/PUU-XVIII/2020 yang diajukan oleh YAPPIKA-ActionAid, Desiana Samosir, Muhammad Maulana, dan Syamsuddin Alimsyah. Pengujian ini merupakan upaya kelompok masyarakat sipil untuk memastikan pengelolaan anggaran untuk penanganan COVID-19 dilakukan secara transparan, akuntabel, dan tepat sasaran.

Proses pengujian UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 tersebut kami dokumentasikan ke dalam buku ini. Pembaca akan dibawa untuk memahami perspektif Para Pemohon dalam mengajukan *judicial review* ini. Buku ini juga merangkum dinamika proses pengujian UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Covid-19, dari mulai proses *brainstorming* ide penyusunan argumentasi, registrasi perkara, perdebatan selama pemeriksaan perkara, dan putusan yang dihasilkan MK. Tak hanya itu, buku ini pun menghadirkan analisis terhadap pertimbangan dan amar putusan MK serta menggariskan kajian terhadap kebijakan penanganan Covid-19, sebagai respon Pemerintah secara umum dan sebagai tindak lanjut Putusan MK ini.

Buku ini secara sederhana terdiri atas 4 (empat) bagian. Pada bagian pertama, *"Mengapa Harus Digugat?"*, penulis merunut kembali latar belakang pengujian UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Covid-19. Selanjutnya, bagian kedua mencatat *"Dinamika Pengujian UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Covid-19"*. Di sini penulis mencoba memperlihatkan segelintir tantangan dan perdebatan yang terjadi di sepanjang proses adjudikasi persidangan MK.

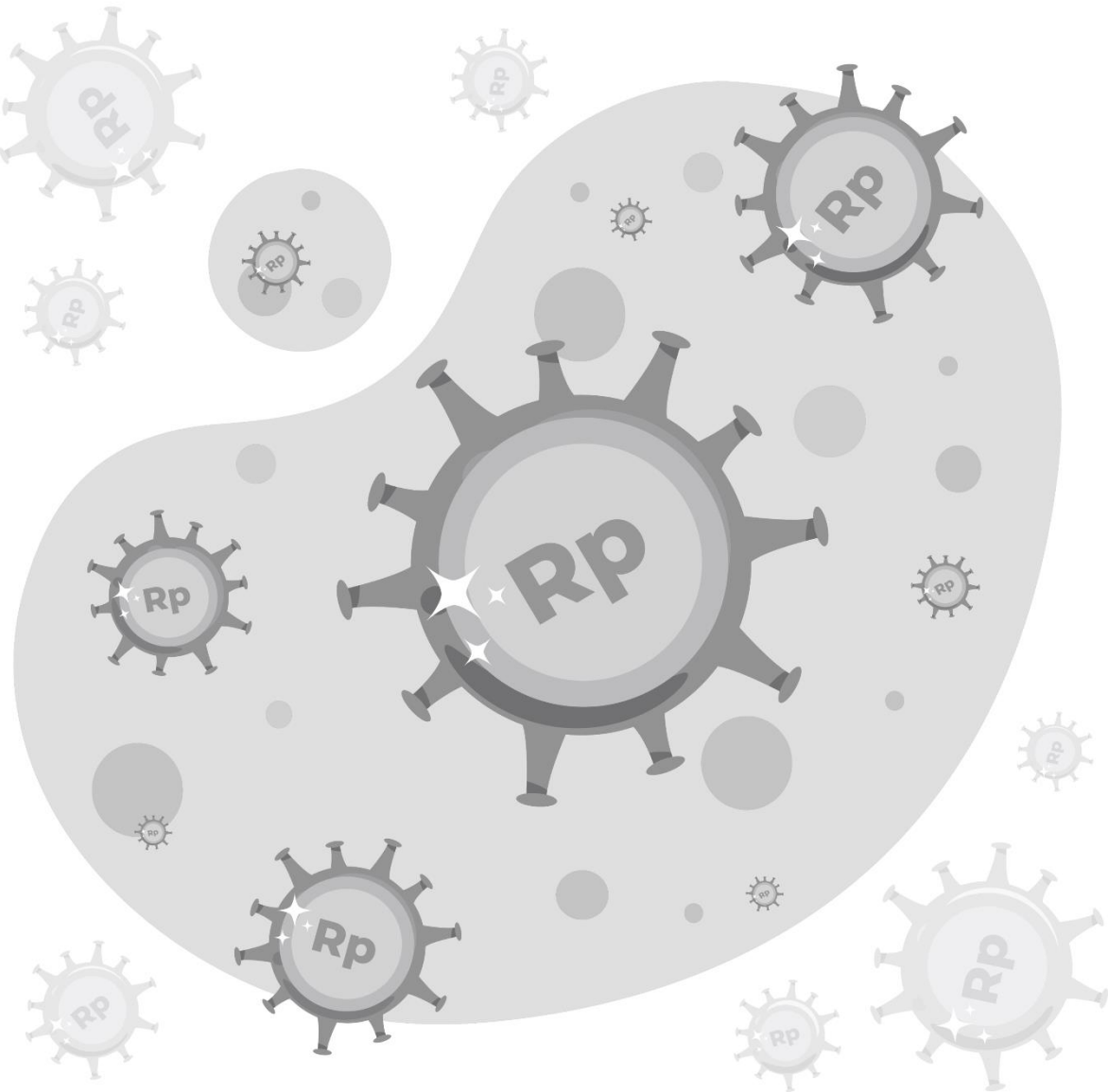
Bagian selanjutnya, *"Konstitusional Bersyarat Putusan Mahkamah Konstitusi"* berisikan pandangan penulis yang mengapresiasi sekaligus mengkritisi putusan MK dalam pengujian undang-undang ini. Bagian terakhir, *"Remaining Agenda"* menggambarkan berbagai agenda atau isu penanganan COVID-19 yang bisa diteliti lebih dalam.

Penulisan buku ini tidaklah mudah. Prosesnya cukup panjang dan diwarnai berbagai tantangan internal maupun eksternal yang dihadapi para penulis. Namun penulis pahami bahwa buku yang baik adalah buku yang selesai. Buku ini masih jauh dari sempurna, masih terdapat kekurangan yang perlu diperbaiki untuk memperkaya materi. Kendati demikian, harapannya, buku ini tetap dapat menjadi bahan pembelajaran dan acuan untuk mempertimbangkan implementasi kebijakan di masa darurat mendatang.

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung penulisan buku ini. Dukungan dan doa yang diaturkan membantu dan menguatkan penulis untuk menyelesaikan naskah ini. Akhir kata, semoga buku ini dapat bermanfaat bagi berbagai pihak, baik masyarakat umum, akademisi, maupun pembentuk kebijakan.

Salam,
Tim Penulis

Daftar Isi



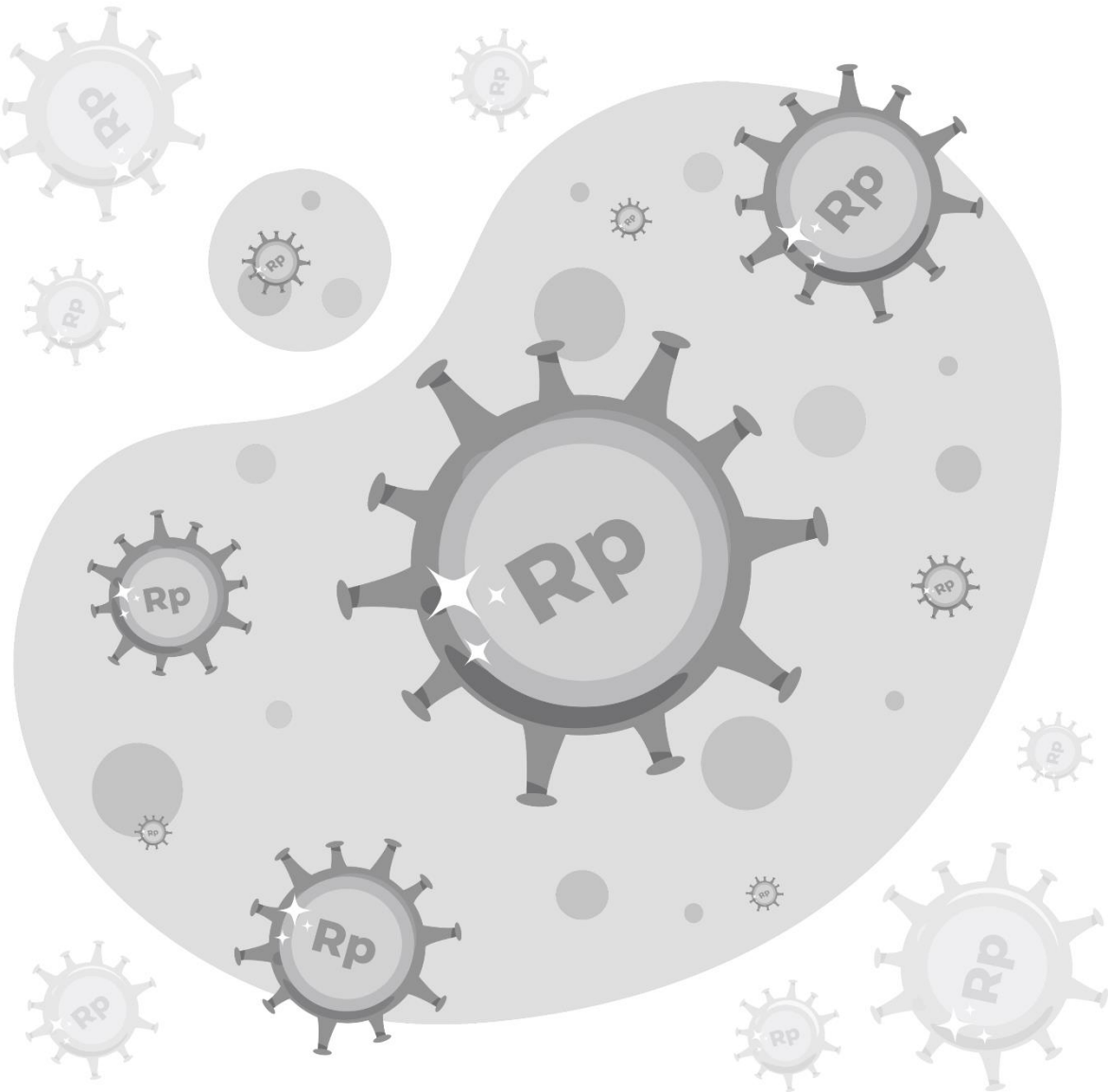
Prolog.....	0
Politik Konsolidasi Fiskal Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi	0
Sambutan.....	13
Direktur YAPPIKA-ActionAid	13
Pengantar Penulis.....	16
Daftar Isi	19
Daftar Tabel & Diagram.....	24
Bagian Satu	26
Mengapa Harus Digugat?	26
1. Respons Pemerintah Menghadapi Pandemi COVID-19	27
2. Perspektif Publik terhadap Paket Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19.....	39
a. Judicial Review Perppu	40
b. Judicial Review Undang-Undang.....	41
Bagian Dua.....	58
Dinamika Pengujian Undang-Undang Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan COVID-19	58
1. Tantangan <i>Judicial Review</i> Undang-Undang Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19.....	59
a. Model Persidangan Sesuai Protokol Penanganan COVID-19.....	59
b. Lama Waktu Proses Persidangan	60
c. Pengajuan Kehadiran DPD dan Ombudsman RI dalam Persidangan	62
d. Ahli Pemerintah yang Tidak Diketahui Para Pemohon	64

2.	Perdebatan dalam Pengujian Undang-Undang Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19.....	65
a.	Alasan-Alasan Pengujian Formil	65
a.1.	Keterlibatan DPD dalam Pembahasan Perppu.....	66
a.2.	Kehadiran yang Konkret pada Rapat Virtual DPR.....	71
b.	Alasan-Alasan Pengujian Materiil.....	74
b.1.	Judul dan Ruang Lingkup Undang-Undang.....	82
b.2.	Aturan Pelebaran Defisit Tanpa Persetujuan DPR dan Pertimbangan DPD	84
b.3.	Penggunaan Dana Abadi Pendidikan untuk Penanganan COVID-19	87
b.4.	Penerbitan Surat Utang Tanpa Persetujuan DPR dan Pembelian oleh Bank Indonesia di Pasar Perdana	88
b.5.	Penetapan Sumber-Sumber Pembiayaan oleh Pemerintah Tanpa Persetujuan DPR	92
b.6.	Otonomi Daerah dalam Pengelolaan Anggaran Penanganan COVID-19	93
b.7.	Insentif Pajak yang Tidak Dibarengi dengan Larangan Pemutusan Hubungan Kerja	94
b.8.	Pajak Perdagangan Melalui Sistem Elektronik: Titipan Materi Omnibus Law Perpajakan	96
b.9.	Dasar Hukum Aturan Pembebasan Bea Masuk	97
b.10.	Rekening Khusus Anggaran COVID-19.....	99
b.11.	Tambahan Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan.....	103
b.12.	Anggaran COVID-19 Bukan Kerugian Negara dan Imunitas Bagi Pemerintah dan Anggota KSSK.....	105

b.13. Limitasi Waktu Keberlakuan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19	108
Bagian Tiga	110
Konstitusional Bersyarat Putusan Mahkamah Konstitusi.....	110
1. Kebaruan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi	111
a. Ketentuan Formil Pembentukan Undang-Undang di Masa Darurat.....	111
b. Pertimbangan Paket Kebijakan Fiskal dan Moneter sebagai Respons Kondisi Darurat COVID-19	113
c. Penghapusan Imunitas Pertanggungjawaban Pidana, Perdata, dan Tata Usaha Negara.....	115
d. Limitasi Waktu Keberlakuan UU Kebijakan Keuangan untuk Penanganan COVID-19	117
2. Signifikansi Putusan Mahkamah Konstitusi	119
a. Penegasan Kontrol DPR dan DPD dalam Kondisi Darurat.....	122
b. Penegasan Ruang Lingkup Undang-Undang	126
c. Pertimbangan Sepaket Kebijakan Keuangan Negara	128
d. Elaborasi Ukuran "Iktikad Baik dan Sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan"	131
e. Gugatan Tata Usaha Negara untuk Kebijakan Penanganan COVID-19 Masih Tertutup.....	135
3. Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi	136
Bagian Empat	140
Remaining Agenda	140
1. Desain Konstitusional Materi Perppu	141

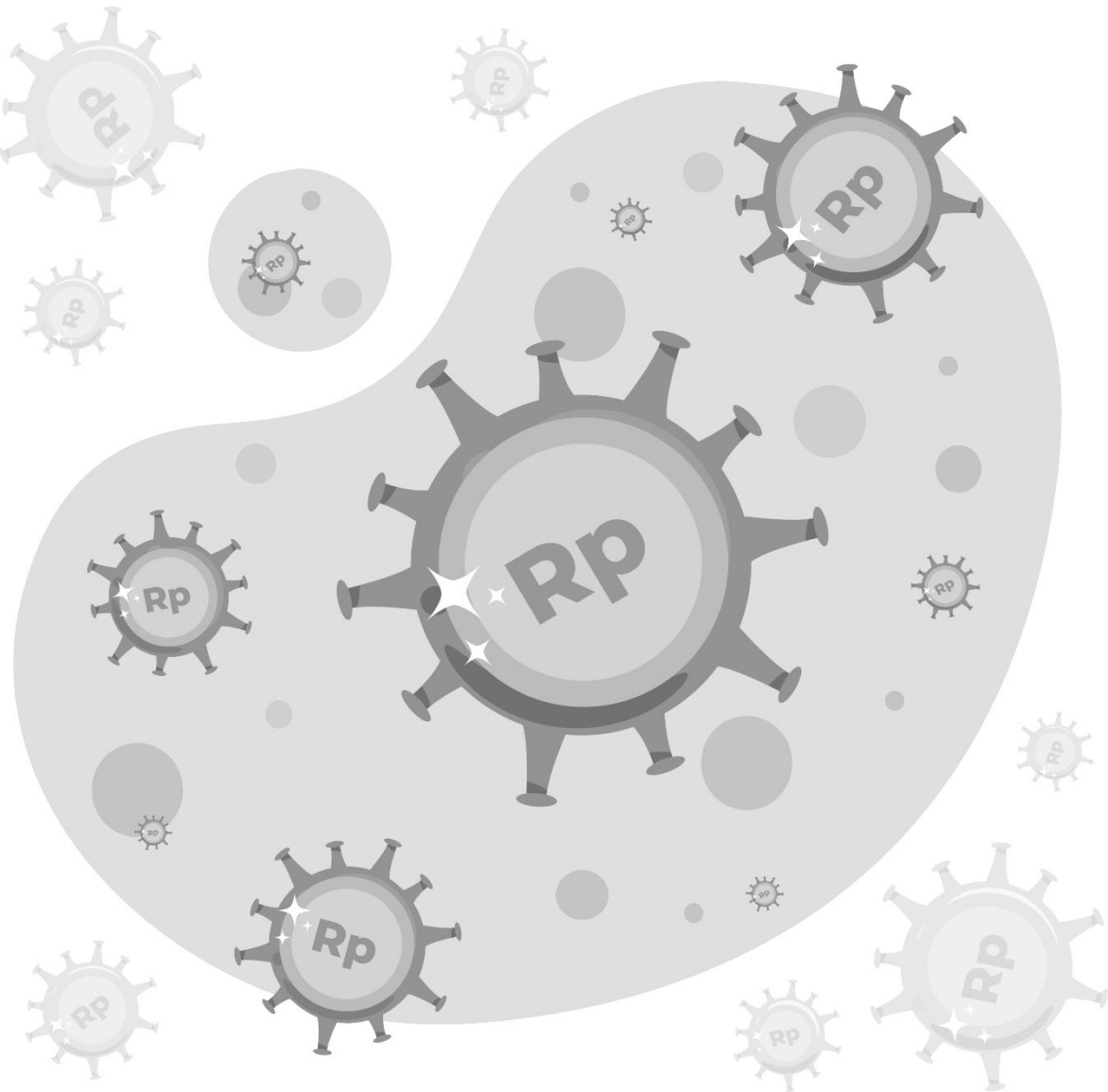
2. Limitasi Waktu Pembahasan APBN Tahun Anggaran 2023 dan Status Pandemi COVID-19	141
3. Distribusi Kewenangan di Level Undang-Undang, Peraturan Menteri, dan di Level Pemerintahan Daerah.....	143
4. Tata Kelola Kelembagaan Negara dan Anggaran di Masa Pandemi COVID-19	147
5. Sektor yang Seharusnya Menjadi Perhatian Khusus di Masa Darurat Kesehatan Masyarakat.....	150
6. Partisipasi Publik dan Transparansi Penyusunan Kebijakan	151
Epilog	154
Harapan Para Pemohon <i>Judicial Review</i> UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19	154
Daftar Pustaka.....	157
Sumber Buku dan Artikel	158
Sumber Media Elektronik	159
Sumber Lainnya	161
Biografi Penulis.....	162
Violla Reininda	163
Ihsan Maulana	163
Lis Diana Putri.....	164
Yassar Aulia	164

Daftar Tabel & Diagram



Bagian Satu

Mengapa Harus Digugat?



1. Respons Pemerintah Menghadapi Pandemi COVID-19

Pada awal tahun 2020, dunia dikejutkan dengan wabah virus *corona* (Covid-19) yang menginfeksi sistem pernafasan secara akut. Kasus pertama kali terkonfirmasi di Kota Wuhan, Provinsi Hubei, Tiongkok yang kemudian dengan cepat menyebar seluruh bagian negara lainnya. Merespons hal ini, World Health Organization (WHO) sejak Januari 2020 mendeklarasikan bahwa wabah Covid-19 sebagai pandemi dan merupakan *Public Health Emergency of International Concern*.¹

Pandemi Covid-19 pun tak terkecuali merebak di Indonesia. Kasus pertama dan kedua COVID-19 diumumkan Pemerintah pada tanggal 2 Maret 2020, sedangkan kasus ketiga dan keempat diumumkan pada tanggal 6 Maret 2020. Namun demikian, kendati adanya peringatan WHO tentang status pandemi COVID-19 ataupun konfirmasi kasus COVID-19 secara faktual, Indonesia menghadapi sejumlah persoalan pelik dalam menghadapi pandemi COVID-19. Persoalan tersebut di antaranya berkelindan pada isu responsivitas dan keseriusan Pemerintah dalam penanganan pandemi COVID-19, perdebatan penentuan rezim kedaruratan untuk menanggapi pandemi COVID-19, fokus Pemerintah yang condong kepada persoalan ekonomi dan bisnis pada masa pandemi COVID-19, dan bangunan *checks and balances* antara Pemerintah dan DPR di masa darurat akibat pandemi COVID-19.

Pemerintah tidak cukup responsif dan antisipatif menghadapi pandemi sejak awal. Terdapat persoalan kepemimpinan, prioritas penyelesaian masalah, pemahaman terhadap masalah, dan komunikasi publik yang terjadi sepanjang penanganan COVID-19. Pada awal gelombang

¹ World Health Organization, *Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, diakses melalui <[https://web.archive.org/web/20200131005904/https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://web.archive.org/web/20200131005904/https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))>, pada [25/03/2022], 2020.

penyebaran COVID-19, Pemerintah tidak cukup serius dalam menanggapi penyebaran dan penularan virus. Hal ini tecermin dari sejumlah penyelenggara negara yang mengeluarkan pernyataan-pernyataan dan kebijakan yang menghadirkan perdebatan publik, sebab mengabaikan segi rasionalitas dan ilmiah dalam pembentukan kebijakan, mengesampingkan nilai-nilai konstitusi, dan kontraproduktif dengan percepatan penanganan pandemi COVID-19.²

Tabel 1.1 Pernyataan Kontroversial Sejumlah Penyelenggara Negara terkait COVID-19

	11 Februari 2020 Mantan Menteri Kesehatan Terawan Agus Putranto heran dengan pertanyaan-pertanyaan wartawan terhadap keberadaan virus COVID-19 di Indonesia. Menurutnya, hal tersebut sepatutnya disyukuri, bukan dipertanyakan. "Kalau tidak (ada temuan virus corona) ya justru disyukuri, bukan dipertanyakan. Itu yang saya tak habis mengerti, kita justru harus bersyukur, Yang Maha Kuasa masih memberkahi kita,"
	17 Februari 2020 Mantan Menteri Kesehatan Terawan Agus Putranto kembali memberikan pernyataan yang kontraproduktif terhadap penanganan pandemi COVID-19, yaitu doa menjadi penyebab virus corona tidak menyebar ke

² Kompas.com, *Kilas Balik 6 Bulan COVID-19: Pernyataan Kontroversial Pejabat soal Virus Corona...*, diakses melalui <<https://nasional.kompas.com/read/2020/09/02/09285111/kilas-balik-6-bulan-COVID-19-pernyataan-kontroversial-pejabat-soal-virus?page=all>>, pada [25/03/2022], 2020; AntaraNews, *Budi Karya: Virus COVID-18 Tidak Masuk Indonesia Karena "Nasi Kucing"*, diakses melalui <<https://www.antaraneews.com/berita/1302390/budi-karya-virus-COVID-19-tidak-masuk-indonesia-karena-nasi-kucing>>, pada [25/03/2022], 2020; Tempo.co, *Setahun Pandemi COVID-19, Ini Kelakar Pejabat Indonesia Soal Corona*, <<https://nasional.tempo.co/read/1437577/setahun-pandemi-COVID-19-ini-kelakar-pejabat-indonesia-soal-corona>>, pada [25/03/2022], 2021.

	Indonesia. Menurutnya, pemerintah senantiasa bekerja keras dan berdoa serta mengandalkan Tuhan Yang Maha Kuasa untuk mencegah masuknya virus COVID-19.
	15 Februari 2020 Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Mahfud MD menyampaikan candaan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Airlangga Hartanto soal virus corona yang belum masuk di Indonesia. Sebagaimana diunggah di akun Twitter Mahfud MD, ia menyampaikan, "Alhamdulillah, 243 WNI yang pulang dari Wuhan dan diobservasi 14 (empat belas) hari di Natuna dinyatakan bersih dari corona. Dalam kelakarnya, Menko Perekonomian Airlangga bilang 'Karena perizinan di Indonesia berbelit-belit maka virus corona tak bisa masuk. Tapi <i>omnibus law</i> tentang perizinan lapangan kerja jalan terus."
	17 Februari 2020 Menteri Perhubungan Budi Karya Sumadi berguyon bahwa COVID-19 tidak masuk ke Indonesia karena setiap hari makan nasi kucing, sehingga kebal dari virus.
	25 Februari 2020 Fokus Pemerintah sejak awal tidak pada bidang kesehatan. Pemerintah, melalui Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Airlangga Hartanto, mengumumkan untuk memberikan insentif sebesar Rp72 miliar untuk membiayai influencer dan promosi media demi meningkatkan pariwisata Indonesia yang terdampak COVID-19. Anggaran tersebut

	terdiri dari alokasi untuk maskapai penerbangan dan <i>travel agent</i> sebesar Rp98,5 miliar, promosi pariwisata senilai Rp103 miliar, dan kegiatan turisme sebesar Rp25 miliar, serta <i>media relation</i> dan <i>influencer</i> sebesar Rp72 miliar.
	2 Maret 2020 Setelah adanya dua kasus konfirmasi COVID-19 di Depok, Mantan Menteri Kesehatan Terawan Agus Putranto mengimbau agar publik tidak perlu khawatir karena penyakit flu biasa justru memiliki angka kematian yang lebih tinggi dibandingkan virus corona. "Padahal kita punya flu yang biasa terjadi pada kita, batuk pilek itu angka kematiannya lebih tinggi dari yang ini corona, tapi kenapa ini bisa hebohnya luas biasa."
	12 Maret 2020 Mantan Menteri Kesehatan Terawan Agus Putranto menyatakan bahwa COVID-19 merupakan <i>self-limiting disease</i> yang akan sembuh sendiri. Hal ini bertentangan dengan kasus yang terjadi di lapangan yang membutuhkan perawatan intensif, terutama pada pasien yang mengidap penyakit lain atau komorbid dan virus COVID-19 yang terus bermutasi ke varian yang lebih berbahaya dan lebih cepat penularannya.
	22 April 2020 Menjelang perayaan Idul Fitri Tahun 2020, Presiden Joko Widodo menyampaikan pernyataan yang gamang soal perbedaan mudik dan pulang kampung. Untuk mencegah

	penularan COVID-19 ke berbagai daerah, Pemerintah melarang “mudik” lebaran. Namun “pulang kampung” diperbolehkan. Padahal, keduanya memiliki pemaknaan yang sama.
	7 Mei 2020 Presiden Joko Widodo mengimbau masyarakat untuk “berdamai” COVID-19 sampai ditemukan vaksin yang efektif. Hal ini menuai sentimen negatif dari masyarakat karena Pemerintah dianggap putus asa dan lepas tangan menangani pandemi COVID-19.
	26 Mei 2020 Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Mahfud MD menceritakan candaan <i>meme</i> tentang virus <i>corona</i> yang ia dapat dari Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi Luhut Binsar Pandjaitan. Ia menganalogikan penanganan pandemi COVID-19 seperti kehidupan rumah tangga bersama istri. “<i>Corona is like your wife</i>. Corona itu seperti istrimu, ketika kamu mau mengawini, kamu berpikir kamu bisa menaklukkan dia, tetapi sesudah menjadi istrimu, kamu tidak bisa menaklukkan istrimu. ...<i>Then you learn to live with it</i> (Lalu, kamu belajar untuk hidup bersamanya).”

Dalam perkembangannya, muncul pula perdebatan tentang rezim kedaruratan yang hendak diterapkan dalam merespons pandemi COVID-19, terutama berkaitan dengan adanya wacana penerapan darurat sipil untuk membatasi mobilitas masyarakat guna mengontrol laju penyebaran virus. UUD 1945 mengenal dua jenis kedaruratan, yaitu: (1) keadaan bahaya menurut Pasal 12 UUD 1945; dan (2) kegentingan yang memaksa menurut

Pasal 22 UUD 1945. Klausul Pasal 12 UUD 1945 memberikan kewenangan bagi Presiden untuk menentukan keadaan bahaya (*state of emergency*). Merujuk pada *original intent* pasal ini, konsepsi keadaan bahaya di sini meliputi situasi yang disebut sebagai *Martial Law*³ atau merupakan situasi negara berada dalam kondisi ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*). Atau sebagaimana dikemukakan oleh Ananda B. Kusuma, konsepsi ini berasal dari abad pertengahan yang mencerminkan negara dikepung musuh atau keadaan bahaya, sehingga kekuasaan sipil untuk sementara beralih ke kekuasaan militer.⁴

Pemerintah merujuk pada turunan Pasal 12 UUD 1945, yaitu Undang-Undang (Prp) Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya ("Perppu Keadaan Bahaya"). Dalam Perppu tersebut, dikenal tiga jenis *state of emergency*, yaitu Darurat Sipil, Darurat Militer, dan Darurat Perang. Presiden dapat menetapkan kondisi tersebut apabila:

- (a) Adanya ancaman keamanan atau ketertiban hukum pada sebagian atau seluruh wilayah di Indonesia disebabkan pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan biasa;
- (b) timbul perang atau bahaya perang atau okupasi wilayah Indonesia;
- (c) negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan khusus lainnya yang membahayakan kehidupan bernegara.

Namun demikian, konteks kedaruratan yang dimaksud dalam Perppu di atas tidak selaras dengan kondisi riil pandemi COVID-19. Sebab kondisi tersebut mengarah kepada pengalihan kekuasaan ke militer untuk

³ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945: Disiarkan dengan Dibubuhi Tjatatatan*, Vol. 1, Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959, hlm. 51.

⁴ Fitri Arsil dan Qurata Ayuni, "Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi COVID-19", *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, No. 1, Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2020, hlm. 426.

sementara, potensi penyimpangan terhadap hak asasi manusia, dan tidak adanya jaminan keterpenuhan kebutuhan dasar.

Selain dari jenis kedaruratan yang dihadirkan dalam Perppu Keadaan Bahaya, legislasi Indonesia mengenal jenis kedaruratan lainnya, sebagaimana diatur di dalam undang-undang berikut:

- (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana ("UU Penanggulangan Bencana");
- (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial ("UU Penanganan Konflik Sosial");
- (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan ("UU Kekarantinaan Kesehatan"); dan
- (4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan ("UU Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan").

Melihat sejumlah keputusan yang ditetapkan Presiden, secara normatif, rezim kedaruratan yang dipilih untuk menangani COVID-19 ialah rezim UU Penanggulangan Bencana dan UU Kekarantinaan Kesehatan. Kedua, undang-undang tersebut menjadi dasar pengambilan kebijakan penanganan COVID-19 untuk selanjutnya.

Respons terhadap penanganan pandemi COVID-19 dimulai dari pengesahan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 ("Keppres Pembentukan Gugus Tugas COVID-19"), tanggal 13 Maret 2020, ketika jumlah pasien positif COVID-19 di Indonesia tercatat telah berjumlah 69 orang.⁵ Keppres ini menjadi landasan pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 yang dipimpin oleh Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Selanjutnya, Presiden menetapkan status darurat

⁵ Katadata, *Jokowi Bentuk Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19*, diakses melalui <<https://katadata.co.id/berita/2020/03/13/jokowi-bentuk-gugus-tugas-percepatan-penanganan-COVID-19>>, pada [14/03/2022], 2020.

kesehatan masyarakat berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat COVID-19 ("Keppres Status Darurat Kesehatan Masyarakat COVID-19"), tanggal 31 Maret 2020. Selanjutnya, Presiden juga meneken Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran COVID-19 sebagai Bencana Nasional ("Keppres Status Bencana Nonalam COVID-19"), tanggal 13 April 2020. Dua Keppres tersebut menjadi dasar penetapan status pandemi COVID-19 sebagai kedaruratan kesehatan masyarakat dan status bencana non-alam.

Tabel 1.2 Dasar Penetapan Status Pandemi COVID-19

Status Kedaruratan COVID-19	Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Akibat COVID-19 (Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat COVID-19, tanggal 31 Maret 2020)
	Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Akibat COVID-19 (Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat COVID-19, tanggal 31 Maret 2020)
Rezim Hukum	UU Penanggulangan Bencana Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
	UU Kekarantinaan Kesehatan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan
	UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi COVID-19 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional

	dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang

Penetapan status tersebut dibarengi dengan penetapan hukum darurat⁶ sebagai *extraordinary measures*, yaitu Perppu yang ditetapkan tanggal 31 Maret 2020 yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi COVID-19 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang ("UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19"), tanggal 18 Mei 2020. Dari penerbitan undang-undang tersebut di atas, terlihat fokus awal Pemerintah ialah menangani dampak pandemi COVID-19 pada perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, peningkatan belanja negara dan pembiayaan, serta gangguan stabilitas sistem keuangan. Oleh karena itu, fokus kebijakan dalam undang-undang ini terkait dengan belanja untuk kesehatan, pengeluaran untuk jaring pengaman sosial (*social safety net*), dan pemulihan perekonomian, serta memperkuat kewenangan berbagai lembaga dalam sektor keuangan.

Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati dalam Rapat Kerja dengan Badan Anggaran DPR dengan agenda Penyampaian Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Penetapan Perppu No 1 Tahun 2020 pada 4 Mei 2020 menjelaskan bahwa terdapat 4 (empat) hal yang akan dilaksanakan Pemerintah. *Pertama*, penanganan COVID-19. *Kedua*, bantuan sosial. *Ketiga*, stimulan ekonomi untuk Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) dan koperasi. *Empat*, antisipasi terhadap stabilitas sistem keuangan.

⁶ Dalam pandangan Prof. Jimly Asshiddiqie, UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 tidak diterbitkan berdasarkan perspektif keadaan darurat, melainkan hukum biasa (keadaan normal). Sebab dasar pertimbangan Perppu hanya merujuk ke Pasal 22 UUD 1945, tidak menggunakan Pasal 12 UUD 1945. *Vide Aida Mardatillah, Pandangan Jimly Terkait Perppu Penanganan COVID-19*, diakses melalui < <https://www.hukumonline.com/berita/a/pandangan-jimly-terkait-perppu-penanganan-covid-19-lt5eaf518c0f3c3> >, pada [25/03/2022], 2020.

Respons kebijakan keuangan dalam UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19, yaitu penyesuaian batasan defisit di atas 3% (tiga persen) untuk tahun 2020, 2021, dan 2022. Dengan melebarnya defisit sumber pendanaan, perlu dibuka alternatifnya dan membuat penyesuaian *mandatory spending*, sehingga Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bisa lebih fleksibel di dalam menghadapi ancaman yang begitu cepat dan luar biasa. Undang-Undang ini juga mengatur program pemulihan ekonomi nasional dengan mendukung agar implikasi kepada sektor penciptaan kesempatan kerja sektor riil dan ancaman di sektor keuangan bisa tetap dicegah.

Penguatan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) juga dilakukan, termasuk penambahan kewenangan Bank Indonesia (BI) untuk ikut membeli surat utang negara dalam pendanaan APBN. Demikian pula Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) yang ditambahkan kewenangan dalam rangka mencegah risiko yang membahayakan stabilitas sistem keuangan terutama di bidang perbankan dan perlindungan nasabah perbankan.

Beralaskan Undang-Undang ini, Pemerintah melakukan tambahan belanja dan pembiayaan sebesar total Rp405,1 triliun yang sebelumnya tidak terdapat pada APBN Tahun Anggaran 2020. Tambahan belanja tersebut meliputi Rp75 triliun untuk bidang kesehatan, Jaring Pengaman Sosial (JPS) Rp110 triliun, perlindungan sektor industri Rp70,1 triliun, dan untuk penanganan pembiayaan penjaminan, serta restrukturisasi industri untuk mendukung Program Pemulihan Ekonomi Nasional Rp150 triliun. Lebih rinci, Rp75 triliun bidang kesehatan mencakup tambahan subsidi BPJS untuk membayar tagihan rumah sakit, insentif tenaga medis pusat dan daerah di 132 Rumah Sakit rujukan. Senilai Rp25 triliun yang disampaikan Presiden termasuk insentif dokter spesialis Rp15 juta perbulan, dokter umum Rp10 juta, perawat Rp7,5 juta, tenaga kesehatan lainnya dan tenaga administrasi Rumah Sakit Rp5 juta yang diberikan selama 6 (enam) bulan, termasuk santunan kematian sebesar Rp300 juta per orang. Cadangan Rp65,8 triliun untuk alat-alat kesehatan seperti Alat

Pelindung Diri (APD), *rapid test*, *reagen*, ventilator, sarana prasarana kesehatan termasuk meningkatkan kapasitas rumah sakit agar mampu membiayai eskalasi COVID-19, seperti pembangunan Rumah Sakit Pulau Galang dan Wisma Atlet untuk karantina COVID-19.

Sementara itu, Jaring Pengaman Sosial (JPS) dikucurkan sebesar Rp110 triliun untuk menambah Program Keluarga Harapan (PKH) yang sebelumnya 9,2 juta keluarga penerima menjadi 10 juta penerima dan dibayar bulanan sampai akhir tahun mulai April. Kemudian memperluas penerima Kartu Sembako yang sebelumnya 15,2 juta menjadi 20 juta penerima dengan besaran dari Rp150 ribu menjadi Rp 200 ribu untuk 9 bulan, mulai April. Selanjutnya, JPS untuk Kartu Pra Kerja yang mulanya Rp10 triliun menjadi Rp20 triliun, terutama untuk pekerja sektor informal seperti tukang ojek *online* dan usaha mikro. Besarannya Rp1 juta untuk pelatihan plus uang saku Rp 650 ribu untuk 4 bulan. Kemudian, pemerintah menggratiskan pemakaian listrik 3 (tiga) bulan untuk 450 kVA dan 900 kVA bersubsidi diskon 50%. Pemerintah juga menambahkan subsidi perumahan untuk masyarakat berpendapatan rendah (MBR) dengan 175 ribu unit rumah tambahan atau Rp1,5 triliun tambahan cadangan. Dalam JPS juga dicadangkan dana senilai Rp 25 triliun untuk kebutuhan pokok dan operasi pasar agar tidak terjadi kelangkaan barang di daerah yang sudah ditutup untuk karantina.

Selain itu, anggaran pendidikan disesuaikan dengan mandat konstitusi, yaitu 20% dari APBN. Stimulus industri Rp70,1 triliun yang akan diperluas bidangnya lebih dari 19 sektor, penundaan pajaknya dan perluasan pembebasan bea masuk. Kemudian, penundaan pembayaran pokok dan bunga KUR selama 6 bulan yang menimbulkan biaya bagi lembaga keuangan Rp6,1 triliun. Total Rp255,1 triliun adalah tambahan belanja di bidang kesehatan, JPS dan industri. Tambahan Rp150 triliun untuk program restrukturisasi dan pemulihan ekonomi nasional untuk jaminan sektor keuangan agar mampu dan mau melakukan restrukturisasi, sehingga kredit macet tidak mengakibatkan aliran kredit dimatikan yang akan memperburuk ekonomi.

Penerbitan Perppu di atas dan pengesahannya menjadi diskursus. Misalnya, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS), satu-satunya fraksi yang menolak, menilai bahwa Perppu ini tidak fokus untuk menyelesaikan COVID-19 serta dampak sosial ekonomi yang ditimbulkannya. Hal ini tergambar dari postur anggaran yang dialokasikan untuk belanja pemerintah. Total anggaran untuk belanja di sektor kesehatan dan perlindungan sosial lebih kecil dibandingkan dengan program pemulihan ekonomi nasional.

Selain itu, pengesahan Undang-Undang ini juga tidak menimbulkan kekhawatiran yang sifatnya amat fundamental dalam pengelolaan keuangan negara, yang juga menjadi landasan dilakukannya *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK). Dalam hal ini, pembahasan dikerucutkan pada *landmark decision* MK pada Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020 yang diajukan oleh Aliansi Advokasi Keuangan Negara yang Konstitusional (Aliansi Akar Konstitusi). *Pertama*, ruang lingkup Undang-Undang ini meluas, tidak hanya untuk menyelesaikan krisis akibat pandemi COVID-19, tetapi juga untuk krisis ekonomi lainnya yang tidak ada hubungannya dengan pandemi COVID-19. *Kedua*, Undang-Undang ini tidak mencerminkan dasar hukum pengelolaan keuangan negara yang konstitusional. *Ketiga*, sejumlah ketentuan dalam Undang-Undang ini menegaskan fungsi dan kewenangan pengawasan lembaga perwakilan rakyat (DPR dan DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya, dan publik secara luas serta melegalisasi praktik korupsi lumbung dana penanganan bencana akibat adanya klausul tentang impunitas bagi pengelola keuangan negara. *Keempat*, berpotensi menimbulkan penyalahgunaan dan ketidaktepatan penggunaan dana yang digelontarkan untuk penanganan pandemi COVID-19.

2. Perspektif Publik terhadap Paket Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19

Publik merespons paket kebijakan penanganan COVID-19 dengan cepat dan kritis. Terkhusus terhadap UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19, ketika masih dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) di tahun 2020, sudah terdapat kelompok masyarakat yang langsung mengajukan *judicial review* ke MK, yaitu sebanyak dua permohonan. Sementara itu, pasca Perppu disahkan sebagai Undang-Undang, terdapat 9 (sembilan) pengujian, sehingga jika ditotal, terdapat 11 (sebelas) pengujian terkait Perppu dan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19. Fenomena ini mengonfirmasi kondisi kemunduran legislasi yang menjadi temuan KoDe Inisiatif sepanjang pandemi COVID-19. Jumlah undang-undang yang baru disahkan dan langsung diujikan ke MK meningkat secara signifikan hingga 5 (lima) kali lipat dari tahun 2019.⁷ Kondisi ini juga merupakan residu dari proses pembentukan undang-undang yang tidak partisipatif, aspirasi yang tidak dipertimbangkan secara bermakna, tidak transparan, tergesa-gesa, dan tidak deliberatif.⁸

Tabel 1.3 Jumlah Pengujian terkait Perppu dan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 ke Mahkamah Konstitusi

Jenis Peraturan	Nomor	Jumlah Pengujian
Perppu	Nomor 1 Tahun 2020	2 Perkara
UU	Nomor 2 Tahun 2020	9 Perkara

Sumber: Putusan MK diolah oleh KoDe Inisiatif

⁷ KoDe Inisiatif, *Mahkamah Konstitusi dan "PR" Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: KoDe Inisiatif, 2021, hlm. 1.

⁸ *Ibid.*, hlm. 2.

Melihat data di atas, perhatian masyarakat terhadap dikeluarkannya aturan tentang Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 cukup besar. Ini membuktikan bahwa aturan terkait cukup berdampak dan dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

a. Judicial Review Perppu

Perppu Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 memiliki limitasi waktu yang cukup singkat dan menyebabkan ruang uji konstitusionalitasnya tidak cukup panjang, sehingga hanya terdapat dua permohonan terhadapnya. Apalagi, dalam waktu yang singkat, Perppu diputus tidak dapat diterima akibat Perppu sudah disahkan menjadi undang-undang, sehingga MK menganggap bahwa pengujian telah kehilangan objek. Meskipun begitu, jumlah Pemohon dalam pengujian Perppu tersebut cukup banyak.

Tabel 1.4 Identitas Pemohon dan Substansi Pengujian Perppu COVID-19 ke Mahkamah Konstitusi

Nomor Putusan	Identitas Pemohon	Substansi Pengujian
23/PUU-XVIII/2020	Prof. Dr. M. Sirajuddin Syamsuddin, Prof. Dr. Sri Edi Swasono, Prof. Dr. H.M. Amien Rais, MA, Dr. Marwan Batubara, M. Hatta Taliwang, dan 19 pemohon perorangan lainnya (24 pemohon)	Persoalan imunitas hukum pemerintah dalam mengelola keuangan negara
24/PUU-XVIII/2020	Perkumpulan Masyarakat Anti Korupsi Indonesia (MAKI), Yayasan Mega Bintang Solo Indonesia 1997, Lembaga Kerukunan Masyarakat Abdi Keadilan Indonesia (KEMAKI), Lembaga Pengawasan, Pengawalan,	Ketentuan kerugian negara dan imunitas hukum

	dan Penegakan Hukum Indonesia (LP3HI), Perkumpulan Bantuan Hukum Peduli Keadilan (PEKA) (5 lembaga)	

Sumber: Putusan MK diolah oleh KoDe Inisiatif

Jika melihat pada dua perkara di atas, Pemohon yang mengajukan uji materi Perppu 1/2020 cukup beragam. Putusan MK Nomor 23/PUU-XVIII/2020 diajukan oleh 24 (dua puluh empat) orang atau orang perorangan yang menjadi Pemohon. Sementara itu, Putusan MK Nomor 24/PUU-XVIII/2020 diajukan oleh 5 (lima) lembaga atau badan hukum privat yang maju menjadi Pemohon.

Semua permohonan pengujian Perppu yang diajukan mendalilkan terkait dengan persoalan imunitas hukum. Hal ini juga dapat dilihat dari pasal-pasal yang diujikan oleh pemohon berkaitan dengan imunitas hukum di dalam dua Putusan dimaksud. Putusan MK Nomor 23/PUU-XVIII/2020 mengujikan Pasal 2 ayat (1) huruf 'a' angka 1, 2, dan angka 3, Pasal 27 dan Pasal 28, sedangkan Putusan MK Nomor 24/PUU-XVIII/2020 mengujikan Pasal 27 ayat (2). Meskipun demikian, MK memutuskan bahwa permohonan yang diajukan oleh pemohon kehilangan objek. Kendati tidak dapat diterima, MK menyatakan bahwa para pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan perkara *a quo*.

b. Judicial Review Undang-Undang

Pengujian UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 mengalami signifikansi dibandingkan dengan pengujian Perppu. Hal ini didasari oleh Perppu yang sudah disahkan menjadi undang-undang dan limitasi waktu pengajuan permohonan jauh lebih panjang dibandingkan dengan pengujian Perppu.

Hal ini dibuktikan dengan meningkatnya jumlah pengujian UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 dibandingkan

dengan Perppu. Terdapat 9 (sembilan) permohonan yang diperiksa dan diputus oleh MK, yaitu:

Tabel 1.5 Hasil Sejumlah Pengujian UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 ke Mahkamah Konstitusi

Nomor Putusan	Amar Putusan
37/PUU-XVIII/2020	1. Ditolak pengujian formil 2. Dikabulkan sebagian pengujian materiil
38/PUU-XVIII/2020	Ketetapan atas pengujian formil
42/PUU-XVIII/2020	Tidak dapat diterima
43/PUU-XVIII/2020	1. Ditolak pengujian formil 2. Tidak dapat diterima sepanjang Pasal 27 ayat (1) & (3) 3. Ditolak untuk selain dan selebihnya pengujian materiil
45/PUU-XVIII/2020	1. Tidak dapat diterima sepanjang Pasal 27 (1) & (3) 2. Ditolak untuk selain dan selebihnya
47/PUU-XVIII/2020	Ditolak
49/PUU-XVIII/2020	1. Tidak dapat diterima sepanjang Pasal 27 (1) & (3) 2. Ditolak untuk selain dan selebihnya
51/PUU-XVIII/2020	Ketetapan
75/PUU-XVIII/2020	1. Tidak dapat diterima pengujian formil 2. Tidak dapat diterima sepanjang Pasal 27 (1) & (3) 3. Ditolak permohonan untuk selain dan selebihnya pengujian materiil

Sumber: Putusan MK diolah oleh KoDe Inisiatif

Jika melihat pada tabel di atas, setidaknya terdapat 4 (empat) perkara yang diajukan untuk pengujian formil dan selebihnya pengujian materiil.

Terdapat pula beberapa ketetapan karena permohonan yang masuk ke MK ditarik kembali oleh Pemohon.

Tabel 1.6 Identitas Pemohon UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 ke Mahkamah Konstitusi

Nomor Putusan	Identitas Pemohon
37/PUU-XVIII/2020	Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (YAPPIKA-ActionAid) (dalam hal ini diwakili oleh Fransisca Fitri Kurnia Sri selaku Direktur Eksekutif), Desiana Samosir, Muhammad Maulana, dan Syamsuddin Alimsyah (1 Lembaga dan 3 Orang)
38/PUU-XVIII/2020	Perkumpulan Masyarakat Anti Korupsi Indonesia (MAKI), Yayasan Mega Bintang Solo Indonesia 1997, Lembaga Kerukunan Masyarakat Abdi Keadilan Indonesia (KEMAKI), Lembaga Pengawasan, Pengawalan, dan Penegakan Hukum Indonesia (LP3HI), dan Perkumpulan Bantuan Hukum Peduli Keadilan (PEKA) (5 Lembaga)
42/PUU-XVIII/2020	Ir. Iwan Sumule, Muhammad Mujib, Setya Darma S Pelawi, Standarkia Latief, Asrianty Purwantini, dan 45 pemohon perorangan lainnya. (50 Orang)
43/PUU-XVIII/2020	H. Ahmad Sabri Lubis, H. Munarman, S.H., Khotibul Umam, S.Ag., Ir. Ismail Yusanto, Hasanudin, S.H., M.M., M.Sl., dan 5 pemohon perorangan lainnya. (10 Orang)
45/PUU-XVIII/2020	Sururudin, S.H., LL.M.

47/PUU-XVIII/2020	Triono, Suyanto, Mura'l Ahmad, S.E., S.H., Achmad Sarif Eny Kurniawan, Pranoto Utomo, dan 17 pemohon perorangan lainnya. (22 Orang)
49/PUU-XVIII/2020	H. Damai Hari Lubis, S.H., M.H.
51/PUU-XVIII/2020	Pimpinan Pusat Persatuan Islam (PP PERSIS), Wanita Al-Irsyad, Pengurus Besar Pemuda Al-Irsyad, Dewan Pimpinan Nasional Amanat Kejujuran Untuk Rakyat (AKURAT INDONESIA), Yayasan LBH Catur Bhakti, Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI), Wanita Islam, serta Prof. Dr. M. Sirajuddin Syamsuddin, Prof. Dr. Sri Edi Swasono, Prof. Dr. H.M. Amien Rais, M.A., Dr. Marwan Batubara, M. Hatta Taliwang, dan 52 pemohon perorangan lainnya. (6 Lembaga dan 57 Orang)
75/PUU-XVIII/2020	Pengurus Besar Pemuda Al –Irsyad, Yayasan LBH Catur Bhakti, KAMMI (Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia), Wanita Islam, serta Prof. Dr. M. Sirajuddin Syamsuddin, Prof. Dr. Sri Edi Swasono, Prof. Dr. HM. Amien Rais, MA, Dr. Marwan Batubara, M. Hatta Taliwang, dan 38 pemohon perorangan lainnya. (4 Lembaga dan 43 Orang)

Sumber: Putusan MK diolah oleh KoDe Inisiatif

Dari 9 (Sembilan) putusan di atas, pemohon yang mengajukan uji materil dan formil UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 memang cukup beragam. Pemohon tidak hanya orang perorangan melainkan juga terdapat organisasi atau lembaga. Hal ini menunjukkan perhatian besar terhadap pengelolaan anggaran COVID-19 yang menyangkut pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat secara luas.

Terhadap 9 (sembilan) permohonan yang diujikan, penulis ikut melakukan pemetaan terhadap isu pengujian yang di dalilkan oleh masing-masing pemohon. yakni:

Tabel 1.7 Isu Pengujian Permohonan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 ke Mahkamah Konstitusi

Nomor Putusan	Isu Pengujian Pemohon
37/PUU-XVIII/2020	Pengujian Formil: (1) DPD tidak dilibatkan dalam pembahasan Perppu; (2) pengambilan keputusan melalui rapat virtual berpotensi melanggar kedaulatan rakyat karena adanya potensi kehadiran secara tidak konkret atau titip absen. Pengujian Materiil: (1) Judul dan Ruang Lingkup tidak hanya untuk menangani pandemi COVID-19, tetapi juga untuk krisis ekonomi dan sistem keuangan di luar yang berkaitan dengan pandemi COVID-19; (2) penetapan defisit anggaran secara sepihak oleh Pemerintah tanpa melibatkan DPR dan DPD; (3) ketidakpastian penggunaan dana abadi pendidikan; (4) tidak adanya persetujuan DPR dalam penerbitan SUN dan SBSN, BI dapat membeli SUN dan SBSN di pasar perdana; (5) keleluasaan pemerintah menetapkan sumber-sumber pembiayaan tanpa melibatkan DPR dan DPD; (6) <i>refocusing</i> anggaran pemerintah pusat potensial mereduksi pelaksanaan otonomi daerah; (7) PMSE tidak berkaitan dengan penanganan pandemi COVID-19; (8) insentif pajak tidak diiringi dengan larangan PHK; (9) pembebasan bea masuk ditujukan pada ruang lingkup yang luas dan tidak terbatas untuk penanganan COVID-19 saja; (10) tidak adanya rekening khusus anggaran COVID-19; (11) kewenangan besar kepada OJK untuk

	restrukturisasi lembaga jasa keuangan; (11) impunitas penyelenggara keuangan negara tidak dapat dituntut pidana, perdata, ataupun TUN; (12) anggaran COVID-19 serta merta dianggap bukan kerugian negara, meskipun ada potensi penyelewengan; (13) pembatasan keberlakuan UU hanya di masa darurat kesehatan akibat COVID-19
38/PUU-XVIII/2020	Tidak Teridentifikasi
42/PUU-XVIII/2020	Pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan APBN dalam kondisi Pandemi COVID-19.
43/PUU-XVIII/2020	Penentuan batas defisit APBN; Pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan APBN dalam kondisi Pandemi COVID-19 (pemberian hak imunitas bagi Pemerintah); cacat formil pengambilan keputusan persetujuan Perppu menjadi UU (salah satunya mengenai kehadiran mayoritas anggota dewan secara virtual).
45/PUU-XVIII/2020	Pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan APBN dalam kondisi Pandemi COVID-19; masa berlaku UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19; perluasan kewenangan Presiden selama Pandemi COVID-19
47/PUU-XVIII/2020	Penyesuaian alokasi dana desa di masa Pandemi COVID-19
49/PUU-XVIII/2020	Pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan APBN dalam kondisi Pandemi COVID-19 (impunitas bagi Pemerintah atas kerugian negara)
51/PUU-XVIII/2020	Penetapan APBN melalui Perppu; kerentanan APBN dalam kondisi krisis akibat ditetapkan batas defisit di atas 3% dari Pendapatan Domestik Bruto tanpa batas maksimal.
75/PUU-XVIII/2020	Pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan APBN dalam kondisi Pandemi COVID-19; penentuan batas defisit anggaran dalam APBN; pembentukan peraturan

	pajak; pemberian hak imunitas; batas waktu keberlakuan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19; cacat formil pengambilan keputusan persetujuan Perppu menjadi undang-undang; Perluasan kewenangan Presiden melalui kondisi kedaruratan.

Melihat dalil permohonan di atas, setidaknya terdapat beberapa isu besar yang didalilkan oleh pemohon dalam pengujian UU ini yakni:

- a. Proses pembahasan hingga pengesahan UU Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan COVID-19 sebagai tindak lanjut Perppu; dan
- b. Substansi materil UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 yang dapat dilihat dalam tabel di atas.

Pada konteks ini, menarik untuk dilihat lebih lanjut bagaimana kedudukan hukum Pemohon Putusan No 37/PUU-XVIII/2020 yang MK menyatakan dikabulkan sebagian dan sebagai *landmark decision* untuk pengujian Undang-Undang ini. Setidaknya pada permohonan *a-quo* terdapat empat pihak yang mengajukan diri sebagai pemohon, yaitu:

1. Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (YAPPIKA-ActionAid) atau Pemohon I sebagai pemohon badan hukum privat; serta
2. Pemohon perorangan Warga Negara Indonesia (WNI), yaitu Desiana Samosir (Pemohon II), Muhammad Maulana (Pemohon III), dan Syamsuddin Alimsyah (Pemohon IV)

Keempat pemohon ini tergabung dalam Aliansi Advokasi untuk Keuangan Negara Konstitusional (Aliansi Akar Konstitusi). Secara fundamental, pengujian undang-undang ini berangkat dari kekhawatiran Para Pemohon terkait pengelolaan anggaran negara untuk penanganan COVID-19 dan agenda terselubung di baliknya berdasarkan UU Kebijakan

Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 dan lampirannya. Kekhawatiran pemohon ini dilandaskan pada beberapa alasan:⁹

- a. Ruang lingkup UU *a quo* meluas, tidak hanya untuk menyelesaikan krisis akibat pandemi COVID-19, tetapi juga untuk krisis ekonomi lainnya yang tidak ada hubungannya dengan pandemi COVID-19;
- b. UU *a quo* tidak mencerminkan dasar hukum pengelolaan keuangan negara yang konstitusional;
- c. Menegasikan fungsi dan kewenangan pengawasan lembaga perwakilan rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya, dan publik secara luas serta melegalisasi praktik korupsi lumbung dana penanganan bencana; dan
- d. Berpotensi menimbulkan penyalahgunaan dan ketidaktepatan penggunaan dana yang digelontorkan untuk penanganan pandemi COVID-19.

Selain alasan di atas, pemohon juga merasa bahwa proses pembentukan UU *a quo* pun melanggar konstitusi, sebab menihilkan peran DPD dalam proses pembahasan untuk mengesahkan atau tidak mengesahkan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 dan kehadiran virtual dan kuorum pengambilan keputusan dalam rapat paripurna pengesahan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi undang-undang berpotensi tidak dihadiri secara konkret. Apabila dibiarkan, praktik demikian dapat menjadi preseden buruk dalam perumusan undang-undang ke depan, yaitu kontraproduktif dengan sendi-sendi demokrasi, negara hukum, dan kedaulatan rakyat.¹⁰

Secara detail, masing-masing Pemohon dalam permohonan ini juga menjelaskan terkait dengan alasan dan hubungan sebab akibat dari

⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020 bagian Kedudukan Hukum Pemohon angka 15. Hal. 8.

¹⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020 bagian Kedudukan Hukum Pemohon angka 16. Hal. 9.

keberlakuan ketentuan di dalam UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 yang menimbulkan kerugian konstitusional Pemohon. Seperti pemohon pertama yang mengaitkan hubungan sebab akibat dari keberlakuan Undang-Undang ini terhadap hak konstitusionalnya.

Tabel 1.8 Konstruksi Alasan dan Hubungan Sebab Akibat Ketentuan yang Merugikan Hak Konstitusional Pemohon I

Ketentuan yang Merugikan Hak Konstitusional Pemohon I	Alasan dan Hubungan Sebab Akibat
Proses pembahasan tidak melibatkan DPD dan rapat virtual yang berpotensi tidak dihadiri secara konkret	Kondisi ini melanggar hak konstitusional pemohon karena telah mengingkari upaya-upaya pemohon untuk mengadvokasikan dan memengaruhi penerapan <i>good governance</i> , dalam hal ini ketaatan pada prosedur konstitusional penyusunan UU penetapan Perppu.
Judul dan Pasal 1 ayat (3) huruf b	Luasnya ruang lingkup UU <i>a quo</i> berpotensi memberikan keleluasaan bagi pemerintah untuk menjalankan tindakan-tindakan luar biasa terhadap ancaman keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan yang tidak berkaitan dengan penanganan pandemi COVID-19 dan implikasinya, sehingga alokasi keuangan negara untuk meningkatkan pelayanan kesehatan selama COVID-19 dan jaring pengaman sosial bagi masyarakat miskin dan terpinggirkan, sebagai salah satu

	perhatian pelaksanaan tujuan organisasi pemohon, berpotensi terabaikan.
1. Pasal 2 ayat (1) huruf a angka 1, angka 2, dan angka 3; 2. Pasal 2 ayat (1) huruf f <i>jo.</i> Pasal 16 ayat (1) huruf c dan Pasal 19; 3. Pasal 2 ayat (1) huruf g	1. Menghapuskan kontrol dari DPR dan DPD dengan memberikan kekuasaan yang besar bagi pemerintah untuk menentukan batasan defisit anggaran secara sepihak tanpa memerlukan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD. 2. Menghapuskan fungsi pengawasan dan fungsi anggaran DPR dalam hal penerbitan SUN dan SBSN serta mengancam independensi Bank Indonesia karena didorong untuk membeli surat utang melalui pasar primer. 3. Menghapuskan fungsi pengawasan dan fungsi anggaran DPR, sebab pemerintah diberikan keleluasaan secara sepihak untuk menentukan sumber-sumber pembiayaan anggaran. Mereduksi pengawasan lembaga legislatif dapat berujung pada kesewenang-wenangan dan tindakan koruptif oleh pemerintah, sedangkan ancaman terhadap independensi BI berpotensi menjauhkan dari tujuan pengelolaan kebijakan moneter untuk keuangan negara yang konstitusional. Oleh karena itu, pasal-pasal ini melanggar hak konstitusional pemohon untuk mengadvokasikan dan memperoleh pengelolaan keuangan negara yang akuntabel, transparan, dan tepat sasaran

	untuk sebesarbesarnya kemakmuran rakyat di masa pandemi COVID-19.
Pasal 2 ayat (1) huruf e angka 2	Menghapuskan esensi dana abadi pendidikan, padahal prioritas penganggaran pendidikan sangat erat kaitanya dengan tujuan untuk mencerdaskan kehidupan berbangsa. Hal ini mengingkari dan menghalangi upaya pemohon selama ini untuk melakukan pembinaan dan advokasi di bidang pendidikan untuk rakyat.
1. Pasal 4 ayat (1) huruf a <i>jo.</i> Pasal 5 huruf a dan huruf b; 2. Pasal 4 ayat (1) huruf b, Pasal 4 ayat (2), Pasal 6, dan Pasal 7; 3. Pasal 9 serta Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2)	1. Memberikan keringanan pajak tanpa dibarengi dengan larangan PHK akibat COVID-19 dan keringanan pajak semestinya tidak bersifat pukul rata bagi semua badan, melainkan diatur dengan skala paling tinggi sebesar 22%. 2. Pajak untuk Perdagangan Melalui Sistem Elektronik tidak memenuhi unsur kegentingan yang memaksa terkait penanganan COVID-19 dan semestinya diatur di dalam suatu undang-undang tersendiri agar lebih komprehensif dan memberikan kepastian hukum. 3. Menghendaki perubahan substansi undang-undang kepastian dengan peraturan Menteri. Pasal ini melanggar hak konstitusional pemohon, sebab menghambat dan mempersulit upaya pemohon untuk mengadvokasikan peningkatan taraf hidup masyarakat miskin dan termarginalkan akibat PHK. Selain itu, aturan ini berpotensi menimbulkan pengelolaan pajak dan bea

	yang tidak memberikan kepastian hukum yang adil dan tidak sejalan dengan prinsip pengelolaan APBD untuk pelayanan publik, sebagaimana terus diupayakan oleh pemohon melalui aktivitas pemohon.
Pasal 12 ayat (1)	Pasal ini perlu dibarengi dengan pembentukan akun rekening khusus penanganan COVID-19 agar pemerintah lebih optimal, tepat sasaran, transparan, dan akuntabel dalam mengelola anggaran COVID-19. Tanpa rekening khusus, aturan ini melanggar hak konstitusional pemohon untuk memperoleh pengelolaan keuangan negara yang akuntabel dan transparan.
Pasal 23 ayat (1) huruf a	Berpotensi disalahgunakan dengan memaksa bank yang sehat untuk bergabung, melebur, mengambil alih, dan berintegrasi dengan bank bermasalah yang diakibatkan kesalahan pengurusan sejak awal, bukan akibat pandemi COVID-19. Dengan demikian, penggunaan APBN berpotensi disalahgunakan untuk tindakan seperti ini dan pemohon pun tidak memperoleh pengelolaan keuangan yang akuntabel, transparan, dan tepat sasaran di bidang kesehatan, sosial, dan kemanusiaan.
Pasal 27 ayat (1), ayat (2), dan (3)	Melegitimasi penyelewengan pengelolaan keuangan negara dan membebaskan penyelenggara negara dari jeratan pasal tindak pidana korupsi serta menutup <i>access to justice</i> bagi pemohon untuk melakukan pengawasan, advokasi, upaya hukum, dan

	memperoleh keadilan ketika adanya potensi penyalahgunaan anggaran negara yang tidak ditujukan untuk kebutuhan sosial, kesehatan, dan kemanusiaan selama COVID-19.
Pasal 29	Tanpa adanya batas waktu keberlakuan perppu, pemerintah berpotensi sewenang-wenang dan pemohon tidak mendapatkan kepastian hukum yang adil serta pengelolaan keuangan negara yang akuntabel untuk kepentingan sosial dan kemanusiaan yang difokuskan untuk COVID-19.

Mencermati uraian di atas, Pemohon I mengajukan uji materi ke MK akibat berpotensi menghambat upaya Pemohon untuk mewujudkan tujuan-tujuan organisasi Pemohon di bidang sosial dan kemanusiaan, khususnya dikaitkan dengan konteks penanganan pandemi COVID-19 saat ini.

Pada permohonan ini, selain Pemohon I sebagai badan hukum privat yang mengajukan uji materi, terdapat beberapa pemohon lain yang turut serta menjadi pemohon dalam uji materi dimaksud, yaitu Pemohon perorangan sebagai Warga Negara Indonesia (WNI):

- a. Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV merupakan aktivis yang memperjuangkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), baik di tataran pusat maupun daerah, dari aspek pengelolaan keuangan negara yang transparan, akuntabel, dan tepat sasaran, aspek keterbukaan informasi publik, aspek pelayanan publik yang baik, hingga aspek pemerintahan antikorupsi.
- b. Melakukan pengujian UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 dan lampirannya merupakan upaya Para Pemohon untuk memperjuangkan tata kelola keuangan negara yang konstitusional, sekaligus memulihkan hak-hak

konstitusional Para Pemohon yang dilanggar akibat keberlakuan Undang-Undang ini.

Tabel 1.9 Uraian Kedudukan Hukum Pemohon II, III, dan IV

Pemohon	Uraian Kedudukan Hukum Pemohon
Pemohon II	Pemohon II merupakan pegiat dalam advokasi keterbukaan informasi publik bersama Koalisi <i>Freedom of Information Network Indonesia</i> (FOINI), yang sehari-hari mengawal implementasi UU KIP dan <i>Open Government Partnership</i> di Indonesia. Perhatian Pemohon terhadap upaya mendorong keterbukaan informasi publik dan <i>Open Government Partnership</i> di Indonesia, juga ditujukan dengan keseriusan Pemohon mengkaji berbagai hal yang terkait dengan keterbukaan informasi dan <i>Open Government Partnership</i> di Indonesia. Hal ini salah satunya ditunjukkan dengan publikasi Pemohon tentang <i>Open Government Partnership</i> di Indonesia (Buku "Pembaruan Komisi Informasi: Menuju Komisi Informasi yang Mandiri dan Profesional", "Laporan Hasil Independen Monitoring Implementasi Open Government Partnership di Indonesia 2012-2013", "Melawan Korupsi, dari Advokasi hingga Pemantauan Masyarakat"). Selain melakukan kajian, Pemohon saat ini juga tengah aktif melakukan pemantauan akses informasi publik di masa tanggap bencana COVID-19 dari UU <i>a quo</i>
Pemohon III	Pemohon III yang bekerja sebagai sebagai Peneliti, juga merupakan pegiat dalam advokasi anggaran publik untuk mewujudkan tata kelola keuangan negara yang baik, sesuai dengan prinsip <i>good governance</i> . Perhatian Pemohon III terhadap upaya mendorong tata kelola

	anggaran yang baik di Indonesia, juga ditunjukkan dengan keseriusan Pemohon III melakukan kajian-kajian terkait dengan isu-isu tata kelola anggaran publik. Hal ini ditunjukkan dengan publikasi Pemohon III seputar tata kelola keuangan negara di Indonesia (Buku "Integrasi Perencanaan Penganggaran", Artikel "Mengawal Anggaran COVID-19", "Mengulik Anggaran Penanganan Wabah Corona"). Selain melakukan kajian, Pemohon III saat ini juga tengah aktif melakukan pemantauan tata kelola anggaran publik di masa tanggap bencana COVID-19 berdasarkan UU <i>a quo</i>
Pemohon IV	Pemohon IV adalah perorangan warga negara Indonesia yang aktif dalam organisasi kemasyarakatan yang memiliki konsen terhadap kebijakan dan pelayanan publik, serta konsen terhadap isu-isu anti korupsi. Pada tahun 2001-2006, Pemohon IV merupakan Koordinator Koalisi Kebijakan Partisipatif (KKP) Simpul Sulawesi Selatan, selain itu tahun 2008-2013 sebagai Koordinator Koalisi Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (MP3) Simpul Sulawesi Selatan, dan juga tahun 2002 – Sekarang aktif sebagai Inisiator Pembentukan sekaligus Presidium Koalisi Masyarakat Anti Korupsi (KMAK) Sulawesi Selatan. Perhatian Pemohon IV terhadap upaya mendorong kebijakan dan pelayanan publik yang anti korupsi salah satunya ditunjukkan dengan publikasi Pemohon IV dengan menulis buku "Mewujudkan Proyek Tanpa Korupsi", "Pengawasan Terencana Dana Pendidikan, Panduan Teknis bagi DPRD", dan "Traffic Light APBD: Best Practices & Lesson Learned Advokasi Anggaran di Sulawesi

Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV merupakan perorangan WNI yang memiliki hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 23 Ayat (1), Pasal 28C Ayat (2) dan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945. Keberlakuan

sejumlah aturan dalam Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19. Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV mendalilkan bahwa keberlakuan aturan di atas telah menghilangkan hak konstitusional para pemohon dan menghambat upaya aktivisme Pemohon II s/d IV untuk memajukan masyarakat, bangsa, dan negara dalam mendorong dan memengaruhi kebijakan dan pelaksanaan prinsip *good governance*, terutama pada aspek transparansi, akuntabilitas, dan ketepatan tata kelola anggaran negara, dalam hal ini untuk penanganan wabah COVID-19. Hambatan tersebut juga secara faktual ditunjukkan dengan keberlakuan sejumlah aturan dalam Undang-Undang ini yang tidak memberikan jaminan dan kepastian hukum yang adil bagi Pemohon II s/d IV dalam mengawal dan memastikan pengelolaan keuangan negara untuk COVID-19 bernilai konstitusional.

Pada konteks penguatan kedudukan hukum pemohon, pemohon juga menjelaskan bahwa Pemohon II s/d IV merupakan pembayar pajak (*tax payer*) yang dibuktikan dengan fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). Sebagai pembayar pajak, Pemohon II s/d IV sangat berkepentingan dengan pengujian Undang-Undang ini mengingat substansi yang diujikan berkaitan langsung dengan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk penanganan COVID-19, yang salah satunya bersumber dari pajak yang dibayarkan oleh Para Pemohon. Dalam hal ini, Pemohon menuntut aturan hukum yang konstitusional, sehingga anggaran yang salah satunya berasal dari pajak para pemohon dikelola secara akuntabel, transparan, dan tepat sasaran untuk mempercepat penanganan pandemi COVID-19 berikut implikasinya.

Putusan MK No 37/PUU-XVIII/2020 ikut mempertegas kedudukan hukum pemohon yang mengungkapkan:¹¹

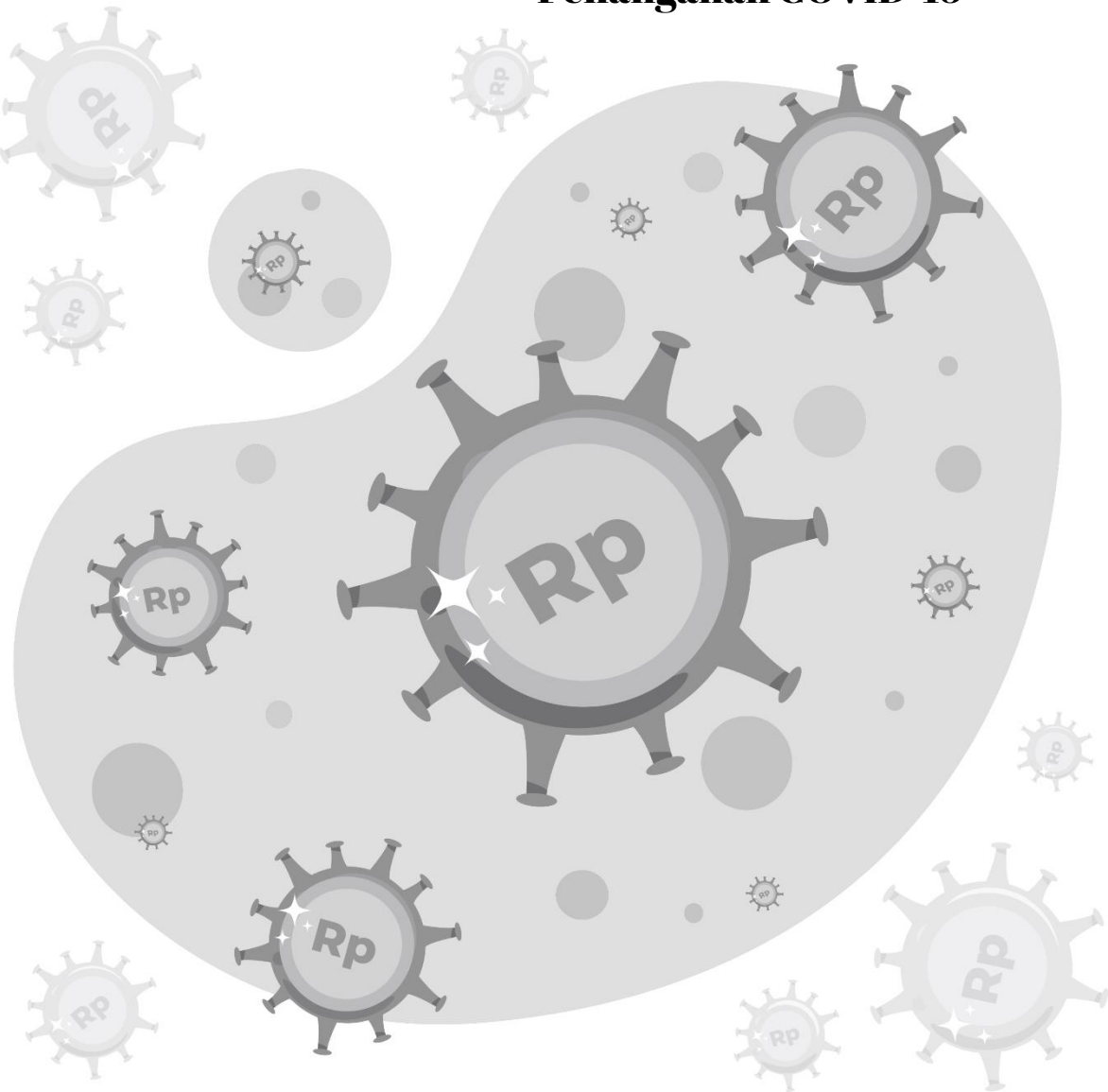
"Bahwa berdasarkan seluruh uraian mengenai dalil kedudukan hukum para Pemohon di atas, terlepas dari terbukti atau tidak

¹¹ Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi terkait Kedudukan Hukum Pemohon Dalam Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020.

terbuktinya dalil para Pemohon perihal proses pembentukan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 serta pertentangan norma dalam pasalpasal yang dimohonkan pengujian terhadap UUD 1945, menurut Mahkamah, para Pemohon yang terdiri dari Lembaga Swadaya Masyarakat (Pemohon I) dan para aktivis yang memperjuangkan tata kelola pemerintahan yang baik (Pemohon II sampai dengan Pemohon IV) telah dapat menguraikan hubungan pertautan yang langsung dengan undang-undang yang dimohonkan dan menguraikan secara spesifik adanya hubungan kausalitas antara berlakunya norma yang diuji oleh para Pemohon dengan anggapan kerugian konstitusional para Pemohon yang diatur dalam Pasal UUD 1945. Terlebih lagi, para Pemohon adalah warga negara yang terdampak langsung oleh kebijakan keuangan negara sebagaimana diatur dalam UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19. Anggapan kerugian faktual dan kerugian potensial dimaksud tidak terjadi lagi dan tidak akan terjadi lagi apabila permohonan para Pemohon a quo dikabulkan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah berpendapat para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai para Pemohon dalam permohonan a quo"

Bagian Dua

Dinamika Pengujian Undang-Undang Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan COVID-19



1. Tantangan *Judicial Review* Undang-Undang Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19

Pada bagian ini, dinamika dan tantangan *judicial Review* UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 merujuk pada Permohonan Nomor 37/PUU-XVIII/2020 yang merupakan *landmark decision* MK dalam pengujian Undang-Undang ini dan merupakan permohonan yang dikabulkan sebagian oleh MK. Permohonan Nomor 37/PUU-XVIII/2020 memotret persoalan pada Undang-Undang ini secara lebih holistik, baik dari segi formil dan materil.

a. Model Persidangan Sesuai Protokol Penanganan COVID-19

Akibat pandemi COVID-19, proses persidangan menyesuaikan dengan protokol kesehatan penanganan pandemi COVID-19. Pada Sidang Pemeriksaan Pendahuluan dan Pemeriksaan Perbaikan Permohonan, sidang masih dilakukan secara tatap muka di Ruang Sidang MK dengan ketentuan mematuhi protokol kesehatan, yaitu adanya pembatasan jumlah pihak yang hadir, masing-masing perkara maksimal tiga orang. Kemudian, para pihak yang hadir wajib mengenakan masker dan sarung tangan. Namun untuk sidang seterusnya, dimulai dari Sidang Mendengarkan Keterangan Pemerintah hingga pengucapan putusan, proses persidangan sudah dilakukan secara *online* melalui *platform Zoom Meeting*. Para pihak tidak diperkenankan untuk hadir secara langsung di Gedung MK guna mengontrol penyebaran pandemi COVID-19 dan menjaga kesehatan para pihak.

Kendati persidangan dilakukan secara *online*, proses pemberkasan masih dilakukan dengan menyerahkan berkas cetak (*hardcopy*) ke Bagian Penerimaan MK. Jumlah berkas yang disampaikan sebanyak 12 (dua belas) rangkap dengan rincian satu rangkap asli dan 11 (sebelas) lainnya salinan.

Sebelum disampaikan ke Bagian Penerimaan Berkas MK, seluruh berkas disterilisasi menggunakan mesin khusus untuk mematikan virus yang dapat menempel pada berkas. Pada masa ini, belum terdapat kebaruan kebijakan digitalisasi berkas dan pengurangan jumlah berkas yang harus diterima MK. Kebijakan tersebut diadopsi pasca proses pengujian Undang-Undang ini selesai.

b. Lama Waktu Proses Persidangan

Proses persidangan Perkara Nomor 37/PUU-XVIII/2020 berjalan dalam waktu yang relatif panjang. Permohonan pertama didaftarkan ke MK pada 9 Juni 2020, sedangkan pengucapan putusan dilakukan 28 Oktober 2021. Proses yang dilalui pada perkara ini secara mendetail dapat dilihat pada alur di bawah ini.

Bagan 2.1 Alur Proses Persidangan Perkara No. 37/PUU-XVII/2020



Terhitung proses persidangan ini berjalan selama 16 (enam belas) bulan. Waktu ini melebihi rata-rata lama waktu pengucapan putusan pengujian undang-undang pada kategori Keuangan Negara. Berdasarkan pendataan KoDe Inisiatif (2003–2019), rerata lama proses pemeriksaan dan putusan dari kategori Keuangan Negara terhitung sejak perkara didaftarkan ke MK ialah sebagai berikut:¹²

Tabel 2.1 Lama Waktu Putusan Pengujian Undang-Undang Kategori Keuangan Negara (2003 – 2019)

Jenis Putusan	Rata-Rata Lama Putusan
Dikabulkan seluruhnya	9,3 bulan
Dikabulkan sebagian	8 bulan
Ditolak	11,4 bulan
Tidak dapat diterima	8,6 bulan
Gugur	2 bulan
Ketetapan (penarikan kembali)	2 bulan

Jika membandingkan dengan data di atas, lama putusan pada pengujian UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 terlampaui lama, hingga dua kali lipat dari rata-rata lama putusan kategori Keuangan Negara yang putusannya dikabulkan sebagian. Lamanya persidangan dilatarbelakangi oleh penundaan persidangan. Pengujian Undang-Undang ini mengalami 3 (tiga) kali penundaan persidangan, yaitu akibat: (1) penyesuaian awal MK dengan protokol kesehatan COVID-19; (2) penerapan aturan Pembatasan Sosial Berskala Besar yang membatasi mobilisasi masyarakat dan efektivitas pertemuan di kantor pemerintahan dan ruang publik lainnya; dan (3) Pemerintah belum siap dalam menghadirkan Ahli.

Penundaan persidangan akibat penyesuaian dengan kondisi pandemi COVID-19 dapat dimengerti. Namun demikian, pada pengujian ini, MK

¹² Veri Junaidi, dkk, *Membaca 16 Tahun Mahkamah Konstitusi Data Uji Materi Undang-Undang terhadap UUD 1945 (2003–2019)*, Jakarta: Yayasan KoDe Inisiatif, hlm. 245.

tidak menangkap aspek kedaruratan atas perlunya segera memutus perkara ini. Pengujian Undang-Undang ini dianggap seperti pengujian Undang-Undang biasa dalam keadaan normal, bukan sebagai Undang-Undang untuk merespons keadaan darurat. Padahal, dalam permohonan, telah dipaparkan permintaan untuk mempercepat proses persidangan pengujian Undang-Undang ini, sebab UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 merupakan landasan fundamental dalam pengelolaan anggaran COVID-19. Undang-Undang ini secara konkret ditujukan untuk merespons pengelolaan APBN pada Tahun Anggaran 2020, 2021, dan 2022 untuk disesuaikan dengan keadaan pandemi COVID-19. Atas keterbatasan jangka waktu dan rujukan spesifik tersebut, semestinya MK bisa merespons pemeriksaan dengan lebih cepat.

Bahkan Undang-Undang ini dibentuk melalui dasar hukum darurat (Perppu) untuk merespons kegentingan yang memaksa akibat COVID-19. Ibaratnya, seperti jantung dalam penanganan COVID-19, jika inkonstitusionalitas, baik dari segi prosedur maupun segi substantif, maka akan menghambat detak percepatan penanganan COVID-19. Hal tersebut pun terbukti dengan putusan MK yang mengabulkan sebagian permohonan Pemohon dan menyatakan ada klausul yang bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945. Semestinya, MK dapat membaca kondisi kegentingan dan kedaruratan yang tecerminkan dalam kondisi faktual penanganan pandemi COVID-19 dan substansi Undang-Undang yang diujikan.

c. Pengajuan Kehadiran DPD dan Ombudsman RI dalam Persidangan

Pada pengujian UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19, Pemohon perkara Nomor 37/PUU-XVIII/2020 sempat memohon kepada Majelis Hakim MK untuk menghadirkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Ombudsman RI sebagai pihak yang perlu diperdengarkan keterangannya. Hal ini mengingat, keduanya memiliki

keterkaitan dengan materi *judicial review* dan implementasi UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19.

Keterangan DPD diperlukan untuk pemeriksaan dan penguatan dalil terkait pengujian formil keterlibatan DPD dalam proses pembahasan dan pemberian pertimbangan untuk pemberian persetujuan Perppu Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 menjadi Undang-Undang. Keterangan DPD ditujukan untuk memperlihatkan fakta keterlibatan DPD pada pembahasan Perppu karena Perppu mengandung materi keuangan daerah dan perpajakan. Selain itu, penting untuk menggali keterangan DPD terkait keterlibatan DPD dalam pembahasan Perppu pada bidang isu DPD dalam praktik ketatanegaraan selama ini, sebagaimana diperlihatkan pada pembahasan Perppu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Sementara itu, keterangan Ombudsman RI diperlukan untuk memperlihatkan efektivitas penegakan hukum melalui pelaksanaan fungsi korektif Ombudsman RI dalam menangani dugaan maladministrasi dan *fraud* dalam pengelolaan keuangan negara untuk COVID-19 yang mensubstitusi penegakan hukum di jalur pengadilan (perdata, pidana, dan tata usaha negara) yang ditutup melalui keberlakuan Pasal 27 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Lampiran UU Nomor 2 Tahun 2020. Keterangan Ombudsman juga ditujukan untuk memperlihatkan potensi maladministrasi dan *fraud* dalam pengelolaan keuangan negara untuk COVID-19 guna memperkaya pertimbangan putusan MK kelak.

Namun demikian, MK menolak permohonan untuk menghadirkan DPD dan Ombudsman RI. Alasannya, keberadaan dua lembaga ini tidak relevan dengan substansi pengujian undang-undang dan MK ingin lebih fokus kepada pemeriksaan Undang-Undang terhadap UUD 1945 secara normatif, tidak dikaitkan dengan aspek implementasi atau praktikal dari Undang-Undang ini.

Penolakan dari MK cukup mengecewakan. Sebab kehadiran DPD amat terkait dengan pengujian formil yang diajukan Pemohon. Dalam hal ini, MK sudah memiliki pendirian tersendiri terhadap substansi pengujian, meskipun proses pemeriksaan perkara belum selesai. Di sisi lain, pendirian MK untuk fokus pada pemeriksaan normatif bernilai kontraproduktif dengan perkembangan adjudikasi konstitusional MK selama ini yang seringkali mempertimbangkan pula aspek implementasi Undang-Undang. Padahal, Ombudsman RI memegang kunci untuk memperlihatkan potensi maladministrasi dan pelanggaran, mengingat selama pandemi COVID-19, Ombudsman RI dibanjiri laporan pelanggaran dalam pengelolaan bantuan sosial COVID-19 dan penanganan COVID-19.

d. Ahli Pemerintah yang Tidak Diketahui Para Pemohon

Pada persidangan, Pemerintah mengajukan tiga ahli yang menyampaikan keterangan secara lisan di hadapan MK, yaitu Dr. Maruarar Siahaan, S.H., Dr. Chatib Basri, dan Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum. Namun demikian, di luar dari tiga ahli tersebut, Para Pemohon tidak mengetahui adanya Ahli Pemerintah yang menyampaikan *affidavit* atau keterangan tertulis, yaitu Ahli Chandra M. Hamzah, S.H., Ahli Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D., dan Ahli Dr. Yunus Husein, S.H., LL.M.

Para Pemohon baru mengetahui tambahan tiga ahli tersebut belakangan setelah pembacaan putusan MK. Dalam Putusan MK, dijelaskan bahwa Pemerintah menghadirkan ahli tambahan yang mengajukan keterangan tertulis. Ketika mengonfirmasi dengan sejumlah kuasa hukum permohonan lain. Respons yang diberikan juga sama, yaitu tidak mengetahui adanya tambahan ahli ini. Sangat disayangkan jika kepaniteraan MK tidak memberikan notifikasi kepada seluruh pemohon Pengujian UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 atas kehadiran ahli yang hanya mengajukan keterangan tertulis. Para Pemohon tidak diberikan kesempatan untuk mengklarifikasi ataupun membidas keterangan yang disampaikan oleh ketiga Ahli ini.

2. Perdebatan dalam Pengujian Undang-Undang Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19

a. Alasan-Alasan Pengujian Formil

Pada pengujian formil, Pemohon bertumpu pada konsep dasar dari pentingnya menilik ketaatan terhadap proses pembentukan undang-undang (*due process of law-making*). Ini merupakan satu tolak ukur untuk menilai seberapa ketaatan pembentuk undang-undang mencerminkan moralitas hukum dengan menjalankan prosedur konstitusional untuk menjaga keberlangsungan proses demokrasi. Mempertanyakan prosedur pembentukan Undang-Undang ini merupakan konsekuensi logis dari konstruksi Indonesia sebagai negara yang berdasarkan pada kedaulatan rakyat (Pasal 1 Ayat [2] UUD 1945) dan sebagai negara hukum (Pasal 1 Ayat [3] UUD 1945). Artinya, proses pembentukan undang-undang mesti sesuai dengan hukum yang berlaku dan mesti menjalankan kehendak rakyat. Selain itu, upaya ini juga merupakan bentuk koreksi dari MK terhadap proses pembentukan undang-undang yang *unlawful* agar dapat menghasilkan produk hukum yang konstitusional dan berkualitas sebagai kerangka pengaturan bernegara. Persoalan pelanggaran formil juga meliputi konsekuensi dari pelanggarannya, yaitu legitimasi atas keberlakuan suatu produk hukum. Jika dalam pengujian formil terbukti bahwa undang-undang tersebut cacat formil, maka akan berdampak pada pembatalan sebuah undang-undang secara keseluruhan.

Pada perkara Nomor 37/PUU-XVIII/2020, persoalan prosedural yang timbul dalam proses penetapan Perppu menjadi UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 ialah: (1) tidak dilibatkannya DPD dalam proses pembahasan untuk menentukan apakah undang-undang disetujui atau tidak; dan (2) rapat virtual pengambilan persetujuan Perppu menjadi Undang-Undang yang berpotensi tidak dihadiri secara konkret oleh anggota DPR.

Pada pengujian formil, sejumlah dasar yang menjadi acuan adalah penafsiran dari pasal-pasal UUD 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 ("UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan"), dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD beserta perubahannya. Pada saat undang-undang ini diujikan, satu-satunya putusan MK yang menjadi rujukan atas pengujian formil ialah Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009, tanggal 16 Juni 2010 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Oleh karena itu, sumber-sumber yurisprudensi yang digunakan dalam pengujian undang-undang ini terbatas, sebab di saat yang bersamaan pula, MK tengah memeriksa Pengujian Formil undang-undang yang banyak menuai kritik publik, seperti Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ("Revisi UU KPK") dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara ("Revisi UU Minerba"). Selain itu, pengujian formil pertama yang dikabulkan sebagian oleh MK, yaitu Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ("UU Cipta Kerja") diputus belakangan setelah Pengujian ini. Maka dari itu, preseden putusan MK atas pengujian formil tersebut di atas belum menjadi acuan.

a.1. Keterlibatan DPD dalam Pembahasan Perppu

Pembahasan Perppu Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 tidak melibatkan DPD sebagai representasi regional, kendati substansinya berkelindan juga dengan sejumlah topik ruang lingkup kerja DPD dan pemerintah daerah. Tidak adanya keterlibatan DPD didalilkan

bertentangan dengan nilai-nilai kedaulatan rakyat, negara hukum, dan kewenangan DPD dalam proses pembentukan legislasi di Indonesia.

Permasalahan bertumpu pada penjabaran bahwa UUD 1945, utamanya Pasal 22, tidak mengatur secara eksplisit peran DPD dalam pembahasan Perppu. Namun demikian, dalam Perppu Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19, secara jelas terdapat materi muatan yang merupakan bagian dari kewenangan pembahasan dan pemberian pertimbangan oleh DPD yang termaktub dalam Pasal 22D Ayat (2) dan Pasal 23 Ayat (2) UUD 1945. Selain itu, berangkat dari Pasal 71 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang mengatur bahwa mekanisme pembahasan RUU tentang penetapan Perppu dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan rancangan undang-undang.

Berkaitan dengan hal di atas, keterlibatan DPD untuk ikut membahas dan memberikan pertimbangan soal substansi Perppu adalah krusial. Harus dipahami bahwa peran DPD sebagai lembaga yang ikut membahas dan memberikan pertimbangan, bukan ikut memberikan persetujuan seperti yang menjadi kewenangan konstitusional DPR dan Presiden. Atau dengan kata lain, DPD adalah lembaga representasi daerah yang harus didengar pandangannya. Hal ini tidak terlepas dari adanya 6 (enam) materi Perppu yang termasuk ke dalam ruang lingkup kewenangan pembahasan dan pertimbangan DPD, yaitu sebagai berikut:

Tabel 2.2 Materi Pengaturan dan Potensi Peran Konstitusional DPD

Pasal & Tema Pengaturan	Materi Pengaturan	Potensi Peran Konstitusional DPD
Pasal 2 ayat (1) huruf a angka 1, angka 2, dan angka 3 (Materi UU APBN)	Kekuasaan yang besar bagi pemerintah untuk menentukan batasan defisit anggaran secara sepihak tanpa memerlukan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD	Memberikan pertimbangan RUU (Pasal 23 Ayat [2] UUD 1945)
Pasal 2 ayat (1) huruf e angka 2 (Pendidikan)	Dana abadi pendidikan dapat dialokasikan untuk penanganan COVID-19	Memberikan pertimbangan RUU (Pasal 22D Ayat [2] UUD 1945)
Pasal 3 ayat (2) (Otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah)	Kebijakan di bidang keuangan daerah	Ikut membahas RUU (Pasal 22D Ayat [2] UUD 1945)
Pasal 4 ayat (1) huruf a jo. Pasal 5 huruf a dan huruf b (Pajak)	Penyesuaian tarif pajak penghasilan wajib pajak badan dalam negeri dan bentuk usaha tetap	Memberikan pertimbangan RUU (Pasal 22D Ayat [2] UUD 1945)

Pasal 4 ayat (1) huruf b, Pasal 4 ayat (2), Pasal 6, dan Pasal 7 (Pajak)	Pajak untuk Perdagangan Melalui Sistem Elektronik	Memberikan pertimbangan RUU (Pasal 22D Ayat [2] UUD 1945)

Keterlibatan DPD dalam pembahasan penetapan Perppu mestilah ditafsirkan secara ekstensif dan sistematis dengan menarik benang merah antara Pasal 22 dan Pasal 22D UUD 1945, sehingga seharusnya DPD dapat turut berperan dalam pembahasan Perppu yang telah disahkan menjadi UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19. Apalagi, dalam Perppu, aspek-aspek yang diatur meliputi koorbisnis DPD yang diatur secara eksplisit oleh UUD 1945. Dengan demikian, pelibatan DPD dalam rangka melaksanakan *checks and balances* terhadap kekuasaan eksekutif dalam penerbitan Perppu di masa darurat tidak dapat dinihilkan.

Pada dasarnya, preseden putusan MK telah berulang kali memperkuat posisi tawar DPD dalam menjalankan fungsi *checks and balances* berupa pelaksanaan fungsi legislasi melalui Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, tanggal 27 Maret 2013 dan Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014, tanggal 22 September 2015. Secara khusus, dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, tanggal 27 Maret 2013, MK telah membuka ruang bagi DPD untuk turut serta dalam pembahasan Perppu, khususnya untuk mencabut Perppu tertentu. Dalam putusan tersebut, MK menafsirkan pada intinya ketika sebuah RUU tentang pencabutan Perppu berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, haruslah melibatkan DPD ketika pembahasan.

Tidak dilibatkannya DPD dalam pembahasan Perppu yang substansinya berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah daerah mereduksi nilai-nilai *rule of law* (Pasal 1 Ayat [3] UUD 1945). Salah satu aspek kristalisasi dari nilai *rule of law* ialah adanya pembatasan kekuasaan. Dalam hal ini, praktik pembatasan-pembatasan kekuasaan melalui fungsi

checks and balances kekuasaan DPD dikurangi akibat ketiadaan peran DPD untuk ikut membahas dan memberikan pertimbangan terhadap isu tidak diaplikasikan secara maksimal.

Selain itu, DPD juga membawa amanat representasi regional rakyat sebagai wujud kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945. Kondisi darurat kesehatan masyarakat akibat COVID-19 di Indonesia memberikan dampak sosial, kesehatan, ekonomi, dan aspek lainnya hingga ke level regional. Tak ada satu provinsi pun di Indonesia yang luput dari penyebaran COVID-19. Oleh karena itu, peran DPD di sini sangat krusial untuk menerjemahkan aspirasi dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam menghadapi COVID-19.

Jika mengingat kembali pada praktik ketatanegaraan Indonesia dalam pembentukan Perppu selama ini, dapat diilustrasikan bahwa pada faktanya di lapangan, DPD telah turut serta dalam pembahasan Perppu. Misalnya, dalam pembahasan Perppu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (*vide* Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012) dan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Bahkan pada saat permohonan pengujian formil ini sedang diajukan, Komite I DPD pun gencar merespons Perppu Nomor 2 Tahun 2020 yang mengatur tentang penundaan pemilihan kepala daerah di masa pandemi COVID-19 sebagaimana tertuang dalam Surat DPD RI No. PU.04/1097/DPDRI/VI/2020 tentang Pernyataan Sikap Penolakan terhadap Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2020. Praktik ketatanegaraan ini membuktikan bahwa tidak ada alasan yang dapat menegasikan peran DPD dalam pembahasan perppu, terutama Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang telah ditetapkan dengan UU Nomor 2 Tahun 2020.

Namun demikian, MK menganggap peran DPD dalam pembahasan Perppu adalah irelevan. Amat disayangkan pula, ketika disangkutkan dengan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dan praktik-praktik yang dihadirkan di dalam persidangan, MK kembali melokalisasi peran DPD

sebatas pada pembentukan undang-undang semata, bukan undang-undang yang asalnya dari perppu. MK juga melokalisasi keterlibatan DPD sepanjang aspek pencabutan perppu saja. Padahal, konteks pencabutan perppu juga melewati tahap pembahasan terlebih dahulu untuk menyatakan setuju atau tidak setuju jika perppu disahkan menjadi undang-undang.¹³

a.2. Kehadiran yang Konkret pada Rapat Virtual DPR

Pandemi COVID-19 mengubah banyak aspek kehidupan masyarakat, salah satunya adalah menghindari kerumunan untuk meminimalisasi penyebaran COVID-19. Oleh karena itu, pertemuan-pertemuan digunakan dengan memanfaatkan teknologi dan dilakukan secara *online*. Tak terkecuali pelaksanaan rapat paripurna oleh DPR untuk mengesahkan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19, juga dilakukan secara *online* atau virtual.

Pemanfaatan teknologi melalui rapat *online* guna mendukung performa DPR dan aksesibilitas masyarakat terhadap kinerja DPR adalah suatu perkembangan yang mesti didukung. Namun demikian, terdapat kekhawatiran soal kehadiran DPR secara konkret dalam forum *online* tersebut, dalam arti, kendati rapat paripurna diselenggarakan secara *online*, anggota DPR harus benar-benar hadir secara fisik di hadapan *platform* virtual dan fokus terhadap proses pengambilan persetujuan penetapan Perppu. Sebab melalui rapat *online*, potensi “titip absen” oleh anggota legislatif yang tidak bertanggung jawab akan jauh lebih besar. Oleh karena itu, melalui pengujian ini, diharapkan MK dapat memberikan rambu-rambu tentang konstitusionalitas rapat virtual dalam proses pembentukan undang-undang, terutama berkenaan dengan bagaimana memastikan dan mengharuskan kehadiran anggota legislatif secara konkret pada rapat virtual.

¹³ Pasal 52 ayat (5) dan ayat (6) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kekhawatiran ini beralasan, sebab berangkat dari kasus pengambilan persetujuan Revisi UU KPK di tahun 2019. Pada Rapat Paripurna, ruang sidang DPR terpantau tidak penuh dan sepi anggota DPR. Pada saat pembacaan keterangan DPR di *judicial review* Revisi UU KPK, DPR dengan terang dan tak ragu menyampaikan bahwa praktik “titip absen” di sidang-sidang DPR adalah hal yang biasa. Setelah menandatangani presensi kehadiran, anggota DPR dapat meninggalkan ruangan untuk menghadiri agenda lain. Praktik tersebut dihitung sebagai kehadiran, meskipun yang bersangkutan tidak hadir secara fisik di ruangan.

Pada Rapat Paripurna Penetapan Perppu Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 menjadi undang-undang, peserta yang hadir memenuhi kuorum, yaitu terdapat 296 anggota dengan 255 hadir secara virtual dan 41 hadir secara fisik. Namun demikian, tidak dapat dipastikan apakah yang bersangkutan benar-benar hadir mengikuti rapat, bisa saja sekadar *log in* untuk sekadar absen, kemudian *log out* untuk melakukan kegiatan lain. Potensi lainnya adalah bisa jadi juga akun yang digunakan tetap *stand by*, tetapi yang bersangkutan tidak betul-betul mengikuti jalannya rapat. Atau yang lebih fatal, bisa saja yang bersangkutan hanya menyaksikan rapat melalui *live streaming* di kanal TV Parlemen atau di YouTube dan hal tersebut dihitung sebagai presensi. Kondisi demikian akan merambat dan berakibat fatal kepada agenda-agenda persidangan setelahnya, seperti dalam hal pengambilan keputusan. Anggota yang tidak benar-benar hadir secara konkret akan melewatkan penyampaian pandangan dan suaranya mengenai problem tertentu. Atau dengan kata lain, yang bersangkutan tidak bertanggung jawab untuk menyampaikan aspirasi konstituen melalui forum-forum sidang DPR.

Adanya potensi kehadiran secara tidak konkret dan sekadar “titip absen” bernilai inkonstitusional karena telah mereduksi esensi pelaksanaan mandat rakyat yang dititipkan kepada para wakilnya di DPR dan juga mereduksi nilai-nilai demokrasi, sebagaimana dikristalkan dalam Pasal 1 Ayat [2] UUD 1945. Kehadiran konkret menjadi kompas untuk mengarahkan konstitusionalitas suatu pembahasan legislasi.

Kehadiran anggota legislatif secara konkret dalam rapat-rapat DPR adalah suatu yang penting sebagai perwujudan pertanggungjawaban dan penyampaian aspirasi konstituen. Sebagaimana dikemukakan oleh Saldi Isra yang berkapasitas sebagai ahli dalam Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009, tanggal 16 Juni 2010, terdapat tiga alasan mendasar mengapa kehadiran secara konkret penting:

- (1) sebagai bentuk konkret dari pelaksanaan konsep perwakilan rakyat. Sekiranya anggota perwakilan rakyat (sebagai representasi rakyat) tidak hadir dalam proses pengambilan keputusan, rakyat sebenarnya absen dalam pengambilan keputusan penting dan strategis;
- (2) memberikan kesempatan bagi anggota lembaga legislatif yang sejak semula tidak ikut membahas sebuah rancangan keputusan penting (misalnya rancangan Undang-Undang) karena mekanisme internal lembaga legislatif menyerahkan kepada bagian yang mengurus bidang tertentu; dan
- (3) untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya penentuan/pengambilan putusan akhir keputusan akhir melalui mekanisme pemungutan suara (*voting*). Jika pengambilan keputusan melalui voting tidak terhindarkan, setidaknya sesuai dengan persyaratan minimal yang diperlukan, sebagaimana dikemukakan dalam Black's Law Dictionary dan Robert L. Madex bahwa anggota lembaga legislatif *must be present terutama to pass certain types of legislation*.

Mempertanyakan kehadiran dalam rapat virtual bukanlah resistensi terhadap pemanfaatan teknologi dan informasi. Justru melalui pengujian ini, para pemohon mendukung digitalisasi untuk mempermudah kinerja penyelenggara negara dan pelayanan publik bagi masyarakat. Namun demikian, aturan main dari penggunaan teknologi tidak boleh dipermainkan, harus ditetapkan secara tegas dan menutup ruang bagi

penyimpangan-penyimpangan yang mengurangi esensi kedaulatan rakyat dan pelaksanaan demokrasi konstitusional.

b. Alasan-Alasan Pengujian Materiil

Pada perkara Nomor 37/PUU-XVIII/2020, pengujian materiil terhadap UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 disapu bersih hampir terhadap seluruh pokok-pokok materi muatan Undang-Undang. Terdapat 13 (tiga belas) materi yang dipersoalkan, yaitu sebagai berikut:

Tabel 2.3 Materi Muatan yang Dipersoalkan pada Perkara No. 37/PUU-XVII/2020

Bagian yang Diujikan	Norma UUD 1945 yang Dilanggar
Judul dan Pasal 1 ayat (3) huruf b tentang ruang lingkup UU dan lampirannya	Pasal 1 Ayat (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. Pasal 28D Ayat (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Pasal 22 UUD 1945 (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pasal 2 ayat (1) huruf a angka 1, angka 2, dan angka 3 tentang pelebaran batasan defisit menjadi di atas 3% (tiga persen)	Pasal 1 Ayat (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal 1 Ayat (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. Pasal 20A Ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Pasal 23 Ayat (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
Pasal 2 ayat (1) huruf e angka 2 tentang dana abadi pendidikan yang dialokasikan untuk penanganan COVID-19	Pasal 31 Ayat (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. Pasal 28D Ayat (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
Pasal 2 ayat (1) huruf f jo. Pasal 16 ayat (1) huruf c dan Pasal 19 tentang penerbitan SUN/SBSN oleh pemerintah secara sepihak	Pasal 1 Ayat (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. Pasal 20A Ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Pasal 28D Ayat (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

dan pembelian SUN/SBSN oleh Bank Indonesia di pasar perdana	Pasal 23D Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.
Pasal 2 ayat (1) huruf g tentang penentuan sumber-sumber pembiayaan oleh pemerintah secara sepihak	Pasal 1 Ayat (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal 1 Ayat (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. Pasal 20A Ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Pasal 23 Ayat (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
Pasal 3 ayat (2) tentang pengaturan <i>refocusing</i> anggaran pemerintahan daerah melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri	Pasal 18 Ayat (2) dan Ayat (5) (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
Pasal 4 ayat (1) huruf a jo. Pasal 5 huruf a dan huruf	Pasal 28D Ayat (1)

b tentang insentif perpajakan	Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Pasal 28D Ayat (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
Pasal 4 ayat (1) huruf b, Pasal 4 ayat (2), Pasal 6, dan Pasal 7 tentang pajak untuk Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE)	Pasal 22 Ayat (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Pasal 23A Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.
Pasal 9 serta Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) tentang pembebasan bea masuk	Pasal 1 Ayat (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. Pasal 28D Ayat (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
Pasal 12 ayat (1) tentang tata Kelola anggaran COVID-19	Pasal 23 Ayat (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.

	Pasal 28D Ayat (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
Pasal 23 ayat (1) huruf a tentang wewenang OJK untuk memberikan perintah restrukturisasi	Pasal 1 Ayat (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. Pasal 28D Ayat (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
Pasal 27 ayat (1), ayat (2), dan (3) tentang pendanaan berdasarkan UU a quo bukan merupakan kerugian negara, imunitas penyelenggara negara, dan penutupan upaya hukum TUN	Pasal 1 Ayat (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. Pasal 23 Ayat (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. Pasal 28D Ayat (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Pasal 23E Ayat (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

	Pasal 24 Ayat (1) dan Ayat (2) (1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. (2) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Pasal 27 Ayat (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
Pasal 29 tentang penutup	Pasal 1 Ayat (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. Pasal 28D Ayat (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Secara umum, pengujian Undang-Undang ini didasarkan pada kekhawatiran:

- (1) ruang lingkup UU *a quo* meluas, tidak hanya untuk menyelesaikan krisis akibat pandemi COVID-19, tetapi juga untuk krisis ekonomi lainnya yang tidak ada hubungannya dengan pandemi COVID-19;
- (2) UU *a quo* tidak mencerminkan dasar hukum pengelolaan keuangan negara yang konstitusional;

- (3) menegasikan fungsi dan kewenangan pengawasan lembaga perwakilan rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya, dan publik secara luas serta melegalisasi praktik korupsi lumbung dana penanganan bencana; dan
- (4) berpotensi menimbulkan penyalahgunaan dan ketidaktepatan penggunaan dana yang digelontarkan untuk penanganan pandemi COVID-19.

Menilik substansinya, pada dasarnya, Undang-Undang ini merupakan dasar-dasar aturan main untuk pengelolaan APBN Tahun Anggaran 2020, Tahun Anggaran 2021, dan Tahun Anggaran 2022. Oleh karena Undang-Undang ini sekaligus ditujukan untuk menjawab kedaruratan kesehatan akibat pandemi COVID-19, Undang-Undang ini juga membuka fleksibilitas yang luas bagi Pemerintah untuk mengelola anggaran. Namun demikian, tidak terdapat keseimbangan dan peran pengawasan yang luas dari lembaga legislatif (DPR dan DPD), seolah kondisi pandemi COVID-19 dan darurat kesehatan masyarakat dapat mengesampingkan peran kedua lembaga tersebut secara serta merta.

Selain itu juga, tidak terdapat batasan waktu keberlakuan Undang-Undang ini. Bahkan ketika kondisi telah normal pun, dalam arti pandemi COVID-19 telah menjadi endemi, Undang-Undang ini masih terus berlaku. Jika Undang-Undang ini tetap dipertahankan, maka terdapat potensi penyalahgunaan anggaran negara yang besar yang dipicu oleh aspek ketiadaan kontrol lembaga legislatif dan ketiadaan batasan waktu keberlakuan.

Pengujian UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 juga ditujukan untuk men-*challenge* seberapa jauh materi muatan yang dapat diatur di dalam sebuah hukum darurat untuk merespons *state of emergency*. Misalnya saja seperti penambahan kewenangan BI, OJK, dan LPS yang sifatnya berlaku pula di kondisi normal. Ataupun ketentuan pajak Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE) yang tidak ada kaitannya

dengan penanganan COVID-19, melainkan merupakan materi dari *Omnibus Law* Perpajakan. Jika tidak terdapat ketegasan dari MK mengenai substansi hukum darurat, maka hampir materi apapun bisa dimasukkan ke dalam Perppu untuk merespons kondisi darurat, baik yang terkait maupun tidak.

Undang-Undang ini tidak hanya disandingkan dengan UUD 1945. Keterbatasan terhadap kaidah hukum tata negara dalam konstitusi dan undang-undang membuat penilaian terhadap konstiusionalitas UU Kebijakan Keuangan Negara untuk COVID-19 perlu merujuk pada penilaian terhadap anasir-anasir pembentukan hukum darurat secara teoretis. Pembentukan kebijakan untuk merespons kedaruratan dilakukan dengan mempertimbangkan faktor berikut:¹⁴ (1) adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*); (2) adanya kebutuhan yang mengharuskan dan bersifat proporsional (*reasonable necessity and proportionality*); (3) adanya batas waktu (*limited time*); (4) adanya pengawasan ketat dari lembaga legislatif dan kekuasaan kehakiman.

Adanya *dangerous threat* berarti menilai apakah memang terdapat kepentingan yang memaksa atau keadaan darurat yang perlu segera diselesaikan, bukan sekadar karena adanya kekosongan hukum (*legal vacuum*). Kemudian, kebutuhan yang mengharuskan dan proporsionalitas berarti menilai apakah tujuan yang ingin dicapai dari penerbitan perppu dan apakah aturan tersebut sah dan penting? Apakah ada hubungan rasional antara tujuan yang ingin dicapai dengan cara-cara yang dipilih untuk mewujudkannya melalui kebijakan hukum darurat? Apakah penting bagi negara untuk mencapai tujuan tersebut? Dan apakah proporsionalitas telah tercapai antara kepentingan publik dengan dampak terhadap kepentingan atau hak konstiusional individu? Selanjutnya, adanya batasan waktu berarti menilai perlunya pembatasan waktu untuk menyelesaikan keadaan darurat dengan suatu hukum darurat. Atau dengan kata lain,

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: PT Rajawali Grafindo Persadar, 2007, hlm. 207; Tom Ginsburg dan Mila Versteeg, *State of Emergency: Part II*, <<https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-ii/>>, diakses pada [27/06/2020].

hukum darurat tidak berlaku lagi ketika kedaruratan yang dihadapi telah terselesaikan dan kondisi ketatanegaraan telah kembali normal.

Terakhir, kepastian fungsi *checks and balances* berarti menilai dan memastikan bahwa tindakan-tindakan luar biasa (*extraordinary conduct*) yang dilakukan di masa darurat dan berdasarkan pada hukum darurat berada di bawah pengawasan ketat lembaga legislatif dan lembaga yudisial. Anasir tersebut dapat membantu penilaian agar UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 dapat terhindar dari apa yang disebut oleh Stefanus Hendrianto sebagai “...*abusive constitutionalism in Indonesia, with the government’s management of the pandemic as a pretext*”, yang artinya konstitusionalisme yang sewenang-wenang, dengan penanganan pandemi oleh pemerintah sebagai dalihnya.¹⁵

b.1. Judul dan Ruang Lingkup Undang-Undang

Judul dari Undang-Undang yang diuji ialah Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Penggunaan kata “dan/atau” pada judul membuat ruang lingkup dan materi muatan Undang-Undang ini meluas, tidak hanya ditujukan untuk penanganan pandemi COVID-19 beserta dampaknya, melainkan juga terhadap “Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional” dan “Stabilitas Sistem Keuangan”, di luar dari dampak pandemi COVID-19. Anggaran yang dialokasikan berdasarkan Undang-Undang ini berpotensi meluas juga, tidak hanya untuk percepatan penanganan COVID-19 dan dampaknya, melainkan segala hal yang oleh Pemerintah dianggap dan ditafsirkan sebagai krisis perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan. Luasnya ruang lingkup ini membuat judul dan

¹⁵ Stefanus Hendrianto, *Early Warning Signs of Abusive Constitutionalism in Indonesia: Pandemic as Pretext*, Int'l J. Const. L. Blog, Jun. 20, 2020, pada: <http://www.icconnectblog.com/2020/06/early-warning-signs-of-abusive-constitutionalism-in-indonesia-pandemic-as-pretext/>

ruang lingkup Undang-Undang dianggap bertentangan dengan prinsip negara hukum, asas perlindungan, jaminan, dan kepastian hukum yang adil, dan prasyarat “kegentingan yang memaksa” dalam penerbitan Perppu.

Pasal 22 UUD 1945 mempersyaratkan bahwa pembentukan perppu harus didasarkan pada “hal ihwal kegentingan yang memaksa.” MK memberikan penafsiran “kegentingan yang memaksa” dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, tanggal 08 Februari 2010, yakni harus memenuhi keadaan sebagai berikut:

- a. adanya keadaan, yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
- b. undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada, sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai;
- c. 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;

Pada putusan lain, yaitu Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014 dan Putusan MK Nomor 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014, Perppu yang telah diterbitkan harus menyelesaikan masalah yang timbul seketika itu juga atau bersifat “sontak segera.” Seyogianya, ruang lingkup dalam UU ini dibatasi hanya untuk penanganan dan penyelesaian implikasi pandemi COVID-19 saja, sebab klausul inilah yang memenuhi aspek “kegentingan yang memaksa”, mengingat *imminent danger* telah berada di depan mata dan telah memenuhi prasyarat perppu yang harus berlaku sontak segera, sebagaimana ditentukan MK dalam preseden putusannya. Krisis dan ancaman lain yang tidak berkaitan dengan percepatan penanganan COVID-19 tidak memenuhi aspek *necessity* dan *proportionality* pembentukan hukum darurat.

Pembatasan ruang lingkup juga penting untuk memenuhi asas negara hukum, terutama perihal pembatasan kekuasaan. Perluasan materi akan memberikan keleluasaan bagi pemerintah untuk menjalankan tindakan-tindakan luar biasa terhadap krisis perekonomian nasional dan krisis sistem keuangan yang tidak ada sangkut pautnya dengan pandemi COVID-19 dan hal ini berpotensi untuk membuka pintu kesewenang-wenangan penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, demi memberikan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, mengingat penanganan krisis ini bertautan dengan pengelolaan APBN pula, maka perlu untuk memlimitasi ruang lingkup, yaitu hanya untuk penanganan dan penyelesaian implikasi pandemi COVID-19 saja.

b.2. Aturan Pelebaran Defisit Tanpa Persetujuan DPR dan Pertimbangan DPD

Pasal 2 ayat (1) huruf a angka 1, angka 2, dan angka 3 Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 juga dipersoalkan dan dianggap bertentangan dengan prinsip negara hukum, prinsip kedaulatan rakyat, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran DPR, serta prinsip pengelolaan keuangan negara. Pasal ini merupakan dasar pengaturan fleksibilitas penentuan defisit anggaran yang menghendaki batasan defisit di atas 3% (tiga persen)¹⁶ khusus untuk menanganani pandemi COVID-19.

Setidaknya, terdapat empat problem terhadap keberlakuan Pasal tersebut:

- (1) pemerintah berwenang menetapkan sendiri batasan defisit anggaran tanpa memerlukan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD;

¹⁶ Penjelasan Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut "UU Keuangan Negara").

- (2) Pasal ini tidak mengatur secara eksplisit persentase pelebaran defisit anggaran, aturan ini hanya menetapkan besaran defisit akibat penanganan COVID-19 di atas 3% (tiga persen);
- (3) batasan defisit di atas 3% ditetapkan hingga paling lama sampai dengan Tahun Anggaran 2022 berakhir tanpa adanya mekanisme evaluasi mengenai besaran defisit di setiap tahun anggaran, aturan ini hanya mengatur penyesuaian penetapan defisit dengan keadaan krisis dilakukan secara bertahap;
- (4) pelebaran defisit anggaran tidak hanya ditujukan untuk menangani krisis akibat pandemi COVID-19, tetapi juga meluas untuk menghadapi segala bentuk ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan di luar dampak wabah COVID-19.

Dalam permohonan Nomor 37/PUU-XVIII/2020, Pemohon tidak mempersoalkan angka batasan defisit, sebab pemohon pun tidak memiliki kapasitas untuk menghitung angka yang wajar di masa darurat kesehatan masyarakat. Pelebaran defisit anggaran merupakan konsekuensi dari pengeluaran negara yang lebih tinggi daripada pendapatan akibat peningkatan belanja negara dan pembiayaan untuk penanganan pandemi COVID-19. Semakin tinggi persentase defisit anggaran, maka akan berdampak pada sumber pembiayaan, pemerintah berpotensi untuk menerbitkan surat utang untuk menutupi defisit tersebut.

Namun demikian, Pasal ini tidak memberikan rambu-rambu pembatasan angka tertinggi defisit anggaran, apalagi pelebaran ini tidak hanya ditujukan untuk menangani krisis akibat COVID-19, melainkan juga untuk menangani ancaman dan krisis akibat kondisi lain di luar COVID-19. Oleh karena itu, untuk memberikan kepastian hukum yang adil dan menutup ruang bagi penyelenggara negara untuk memperlebar persoalan ataupun dijadikan dasar penyelundupan tindakan-tindakan hukum yang kontraproduktif bagi perekonomian nasional dan stabilitas keuangan negara, maka peruntukan pelebaran neraca defisit harus dibatasi hanya untuk menangani COVID-19 dan krisis yang timbul akibat COVID-19 saja.

Poin krusial lain dari pasal ini ialah kewenangan luas bagi pemerintah untuk menetapkan secara unilateral batasan defisit anggaran dalam menghadapi pandemi COVID-19 tanpa adanya persetujuan dan evaluasi dari DPR. Kendati kekuasaan eksekutif ditempatkan secara sentral dengan segala wewenangnya untuk menangani keadaan darurat, dalam konteks keadaan darurat, prinsip *checks and balances* untuk saling mengawasi dan menyeimbangi pelaksanaan wewenang antarlembaga tidak dapat serta merta dinegasikan. Sebagai negara hukum, penting untuk menerapkan prinsip pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara, kekuasaan eksekutif harus tetap dikontrol agar tidak mengarah kepada kesewenang-wenangan.

Pada masa darurat kesehatan masyarakat, kontrol lembaga legislatif (DPR) terhadap lembaga eksekutif (Presiden) seharusnya diperkuat, untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan darurat. Mekanisme pengawasan dan kontrol yang khusus untuk keadaan darurat dari DPR (*special measures of legislative oversight*) harus dijalankan oleh DPR untuk mengimbangi kekuasaan Presiden di masa darurat. Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa DPR memiliki tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Di masa darurat, DPR harus lebih fokus pada pelaksanaan fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

Penyusunan dan pengelolaan keuangan negara, dalam hal ini yang tertuang dalam APBN, bertalian erat dengan asas kedaulatan rakyat. Semua kekayaan dan keuangan negara adalah milik rakyat yang berdaulat, pemerintah hanya bertindak sebagai pengurus dan pengelola uang dan harta rakyat.¹⁷ Artinya, penyusunan, perubahan, dan pengelolaan APBN harus didasarkan pada persetujuan rakyat yang direpresentasikan oleh DPR melalui pelaksanaan fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

Penentuan pelebaran defisit semestinya tidak dilakukan oleh pemerintah secara sepihak, melainkan melibatkan persetujuan DPR dan

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat, disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Badan Anggaran DPR RI, 2011, hlm. 5.

pertimbangan DPD sebagai penyeimbang yang akan mengontrol, menilai rasionalitas dan memberikan persetujuan terhadap penetapan batasan defisit sebagai implementasi fungsi konstitusional DPR, yaitu fungsi pengawasan dan fungsi anggaran (*vide* Pasal 20A Ayat [1] UUD 1945) dan fungsi pertimbangan DPD (*vide* Pasal 23 Ayat [2] UUD 1945). Selain itu, DPR hendaknya juga berperan dalam mengevaluasi besaran defisit dan kemampuan keuangan negara pada setiap tahun anggaran, sehingga penyesuaian besaran defisit ditentukan berdasarkan fungsi kontrol yang dilakukan oleh DPR.

Hal ini dianggap penting, sebab di masa darurat, Presiden sebagai pemegang kekuasaan penyelenggaraan negara dilengkapi kewenangan untuk mengupayakan tindakan-tindakan luar biasa. Namun demikian, supaya tidak menyimpang dari konstitusi, kekuasaan Presiden di masa darurat tetap harus diimbangi oleh kekuasaan legislatif yang melakukan *extraordinary measures of legislative oversight* (tindakan-tindakan luar biasa dalam pengawasan legislatif).

Oleh karena itu, untuk mengembalikan Pasal ini ke jalur yang konstitusional, setidaknya MK dapat menafsirkan sebagai berikut,

- (1) penetapan batasan defisit anggaran oleh Presiden dilakukan setelah dibahas bersama dan disetujui DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- (2) penetapan batasan defisit anggaran melampaui 3% dari PDB selama masa penanganan (COVID-19) paling lama sampai dengan berakhirnya Tahun Anggaran 2022 dengan didahului evaluasi di setiap Tahun Anggaran.

b.3. Penggunaan Dana Abadi Pendidikan untuk Penanganan COVID-19

Pasal 2 ayat (1) huruf e angka 2 Lampiran UU Kebijakan Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19 memberikan kewenangan bagi pemerintah untuk dapat menggunakan dana abadi pendidikan untuk

penanganan pandemi COVID-19. Hal ini dianggap bertentangan dengan esensi dari dana abadi pendidikan, yaitu untuk menjamin keberlangsungan program pendidikan bagi generasi berikutnya sebagai bentuk pertanggungjawaban antargenerasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2019 tentang Dana Abadi Pendidikan (selanjutnya disebut "Perpres Dana Abadi Pendidikan"). Adapun, dana abadi pendidikan ditujukan untuk melaksanakan program layanan, operasional, dan/atau untuk menambah dana abadi pendidikan. Program layanan meliputi beasiswa gelar dan non-gelar serta pendanaan riset. Sementara itu, program layanan dan program layanan lainnya ditetapkan oleh Dewan Penyantun (*vide* Pasal 10 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Perpres Dana Abadi Pendidikan).

Pasal 31 Ayat (1) UUD 1945 menjamin bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. Artinya, menjadi tanggung jawab negara untuk memenuhi hak atas pendidikan setiap warga negara, salah satunya dengan mengelola dana abadi pendidikan agar kesinambungan penyelenggaraan pendidikan nasional tetap terjaga.

Penggunaan dana abadi pendidikan untuk melaksanakan kebijakan keuangan negara dalam rangka penanganan COVID-19 menimbulkan ketidakpastian hukum, sebab telah mereduksi hakikat dari dana abadi pendidikan. Pemerintah pun berpotensi mengesampingkan tanggung jawab dan kewajibannya untuk memenuhi hak atas pendidikan warga negara secara berkelanjutan dan lintas generasi.

b.4. Penerbitan Surat Utang Tanpa Persetujuan DPR dan Pembelian oleh Bank Indonesia di Pasar Perdana

Pasal 2 ayat (1) huruf f *jo*. Pasal 16 ayat (1) huruf c dan Pasal 19 Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 dinilai bertentangan dengan prinsip negara hukum, prinsip kedaulatan rakyat, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran DPR, independensi Bank Indonesia, dan prinsip kepastian hukum yang adil. Dalil tersebut tidak terlepas dari isu-isu krusial yang muncul, yaitu: (1) penerbitan Surat Utang

Negara (SUN) dan/atau Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) dapat dilakukan secara sepihak oleh pemerintah tanpa melibatkan persetujuan DPR terlebih dahulu; (2) Bank Indonesia (BI) dapat membeli SUN dan/atau SBSN yang diterbitkan pemerintah di pasar perdana; dan (3) salah satu tujuan penggunaan dana pembelian SUN dan/atau SBSN oleh BI ialah untuk menjaga kesinambungan pengelolaan keuangan negara.

Penerbitan SUN dan SBSN merupakan salah satu potensi sumber pembiayaan dalam APBN. Tujuan penerbitan SUN menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara ("UU SUN"), yaitu:

- a. membiayai defisit APBN;
- b. menutup kekurangan kas jangka pendek akibat ketidaksesuaian antara arus kas penerimaan dan pengeluaran dari Rekening Kas Negara dalam satu tahun anggaran;
- c. mengelola portofolio utang negara.

Sementara itu, tujuan penerbitan SBSN menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara ("UU SBSN") ialah untuk membiayai APBN termasuk membiayai pembangunan proyek. Dalam Penjelasan Pasal ini, "membiayai pembangunan proyek" adalah membiayai pembangunan proyek-proyek yang telah mendapatkan alokasi dalam APBN, termasuk proyek infrastruktur dalam sektor energi, telekomunikasi, perhubungan, pertanian, industri manufaktur, dan perumahan rakyat.

Merujuk pada UU SUN dan UU SBSN, sebagai salah bagian dari sumber pembiayaan APBN dalam keadaan tertentu, penerbitan SUN dan SBSN harus terlebih dahulu mendapat persetujuan DPR. Dalam hal ini, DPR memiliki peran penting dalam penerbitan surat utang, yaitu memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan. Penerbitan utang negara dapat memberikan implikasi yang luas bagi pengelolaan keuangan negara pada lintas generasi. Di sini, DPR berperan untuk memberikan kontrol bagi pemerintah guna memastikan peruntukan penerbitan utang tersebut

sudah tepat, ditentukan berdasarkan prinsip kehati-hatian dan masih dalam jumlah, suku bunga, dan jangka jatuh tempo yang rasional dan tidak memberatkan pemerintahan di periode selanjutnya.

Dalam konteks keadaan darurat kesehatan masyarakat, pengawasan (*oversight*) DPR terhadap Presiden tidak dapat dinegasikan dengan alasan kebutuhan secepat-cepatnya, malah pengawasan DPR harusnya diperkuat untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan. Fungsi pengawasan adalah fungsi konstitusional yang melekat pada DPR, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945, sehingga tidak dapat direduksi di masa kedaruratan seperti ini. Oleh karena itu, mekanisme pengawasan dan kontrol yang khusus untuk keadaan darurat dari DPR (*special measures of legislative oversight*) harus dijalankan oleh DPR untuk mengimbangi kekuasaan Presiden di masa darurat.

Atas dasar tersebut, Pasal 2 ayat (1) huruf f Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 didalilkan bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (2), Pasal 1 Ayat (3), dan Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 jika tidak dimaknai "*...menerbitkan Surat Utang Negara dan/atau Surat Berharga Syariah Negara dengan tujuan tertentu khususnya dalam rangka pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dengan terlebih dahulu mendapatkan persetujuan DPR...*".

Persoalan selanjutnya berkenaan dengan BI yang dapat membeli SUN dan/atau SBSN yang diterbitkan pemerintah di pasar perdana atau *quantitative easing*. Pasal 2 ayat (1) huruf f sepanjang frasa "*Bank Indonesia*" serta Pasal 16 ayat (1) huruf c dan Pasal 19 Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 yang mengatur BI dapat membeli SUN dan/atau SBSN di pasar primer didalilkan bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 23D dan 28D Ayat (1) UUD 1945.

Adanya klausul ini berpotensi mencoreng independensi BI sebagai bank sentral yang diamanatkan dalam Pasal 23D UUD 1945. Independensi BI ditegaskan kembali dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23

Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, sebagaimana telah diubah beberapa kali dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 ("UU Bank Indonesia"), yaitu Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan Pemerintah dan/atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang ini.

Praktik *quantitative easing* perlu dihindari atas beberapa pertimbangan:

- a. berpotensi melanggar prinsip independensi BI yang dijamin oleh konstitusi, sebab ketika BI dapat membeli surat utang melalui pasar primer, bukan pasar sekunder, maka secara tidak langsung BI ditempatkan sebagai subordinat pemerintah, sebab dalam hal ini, BI didorong untuk terus mencetak uang demi memenuhi pembelian surat utang;
- b. adanya risiko *obstruction of prudent principle* karena praktik ini mencampurkan rezim fiskal dan moneter. BI sebagai bank sentral merupakan lembaga yang berwenang untuk menetapkan kebijakan moneter guna memelihara stabilitas mata uang dan mengendalikan inflasi, sedangkan kewenangan pengaturan kebijakan fiskal untuk mengelola dan mengorientasikan perekonomian ialah tanggung jawab yang dipegang oleh pemerintah, dalam hal ini Kementerian Keuangan. Pembelian surat utang di pasar primer merupakan tindakan untuk menutup defisit anggaran yang tergolong sebagai bentuk kebijakan fiskal. Tindakan ini bisa menjadi celah intervensi pemerintah terhadap BI;
- c. dapat menimbulkan risiko pembelian tanpa batas. BI ditempatkan sebagai *last resort* dalam pembelian surat utang negara. Meskipun begitu, praktik ini dapat berujung pada hilangnya kapasitas BI untuk menentukan kapan harus membeli surat utang dan kapan harus berhenti.

Dikhawatirkan, sisa *global bond* yang tidak laku di pasar, akan dibebankan kepada BI seluruhnya;

- d. dapat menimbulkan risiko emisi di pasar primer. Pencetakan emisi baru bersifat lebih rentan, belum tentu dapat lebih fleksibel untuk dijual akibat harganya yang sangat tinggi;
- e. berpotensi menimbulkan risiko *maximum deficit* pada kebijakan fiskal yang mendorong kecenderungan pemerintah untuk menerapkan belanja dengan batas defisit maksimum, sebab ada BI yang sudah ditempatkan sebagai *last resort* untuk membeli surat utang negara di pasar perdana.

b.5. Penetapan Sumber-Sumber Pembiayaan oleh Pemerintah Tanpa Persetujuan DPR

Pasal 2 ayat (1) huruf g Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 memberikan keleluasaan bagi pemerintah untuk menentukan sumber-sumber pembiayaan anggaran penanganan COVID-19 beserta dampaknya secara unilateral atau dengan kata lain, tanpa melibatkan peran DPR. Pembacaan aturan ini perlu dibarengi dengan Pasal 2 ayat (1) huruf a Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 yang memberikan kewenangan bagi pemerintah untuk melebarkan batasan defisit menjadi di atas 3% (tiga persen). Dengan kata lain, penetapan sumber-sumber pembiayaan ini secara khusus ditujukan untuk menutup kemungkinan defisit di atas 3% (tiga persen) tersebut.

Berdasarkan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara ("UU Keuangan Negara"), APBN terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Ketika anggaran diperkirakan defisit, Pasal 12 ayat (3) UU Keuangan Negara memberikan kewenangan untuk menetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Undang-Undang tentang APBN. Hal ini menunjukkan bahwa sumber-sumber pembiayaan berikut penggunaannya merupakan bagian dari pengelolaan APBN yang menurut

Pasal 23 Ayat (2) UUD diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Keterlibatan lembaga legislatif diperlukan untuk mengontrol pemerintah supaya tidak sewenang-wenang dan tepat dalam menetapkan sumber pembiayaan, seperti yang terjadi dalam Pasal 2 ayat (1) huruf e angka 2 Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 yang menggunakan anggaran yang berasal dari dana abadi dan akumulasi dana abadi pendidikan.

Dengan tidak dilibatkannya DPR dalam penentuan sumber-sumber pembiayaan, UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 berarti telah mengesampingkan fungsi pengawasan dan fungsi anggaran DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 serta menegasikan keberadaan DPR sebagai representasi rakyat untuk memastikan pengelolaan keuangan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Atas dasar tersebut, Pasal 2 ayat (1) huruf g Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 didalihkan bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (2), Pasal 1 Ayat (3), Pasal 20A Ayat (1), dan Pasal 23 Ayat (2) UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai "*menetapkan sumber-sumber pembiayaan Anggaran yang berasal dari dalam dan/atau luar negeri setelah dibahas bersama dan disetujui DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD*".

b.6. Otonomi Daerah dalam Pengelolaan Anggaran Penanganan COVID-19

Pasal 3 ayat (2) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 dianggap bertentangan dengan asas otonomi daerah karena berpotensi mendikte pemerintah daerah dalam mengelola anggaran COVID-19. Pasal 3 Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 mengatur hal-hal berikut: *Ketentuan mengenai pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (refocusing), perubahan alokasi, dan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1),*

diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Aturan ini dinilai dapat mereduksi pelaksanaan otonomi daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat (2) dan Ayat (5) UUD 1945.

Dalam hal ini, pemerintah daerah tidak diberikan kemandirian atau ruang untuk menentukan sendiri penyesuaian dan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Padahal, penyusunan dan pengelolaan APBD adalah salah satu aspek penting pelaksanaan otonomi daerah. Di sisi lain, tiap-tiap daerah menghadapi tantangan, kompleksitas, kebutuhan, dan kemampuan yang berbeda dalam penanganan COVID-19, sehingga pemerintah daerah lah yang semestinya memegang kendali penyesuaian anggaran untuk menghadapi COVID-19.

Misalnya, jika menelisik peristiwa di Kabupaten Bogor. Di awal tahun 2020, bersamaan dengan merebaknya pandemi COVID-19, Kabupaten Bogor juga dilanda bencana banjir bandang yang diikuti dengan longsor, pohon tumbang, dan kebakaran.¹⁸ Pemerintah Kabupaten Bogor di lain sisi harus merespons tantangan ini secara lebih tanggap, sebab bencana ini juga menjatuhkan korban jiwa dan kerugian materiil lainnya. Pemulihan korban dan revitalisasi fasilitas umum dan perumahan warga menjadi prioritas Pemerintah dengan mengalokasikan Rp92,9 miliar untuk penanganan pasca bencana.¹⁹ Hal ini bukan berarti mengesampingkan penanganan pandemi COVID-19, melainkan terdapat tantangan lain yang menjadi prioritas untuk diselesaikan.

b.7. Insentif Pajak yang Tidak Dibarengi dengan Larangan Pemutusan Hubungan Kerja

Pasal 4 ayat (1) huruf a jo. Pasal 5 ayat (1) huruf a dan huruf b Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 memberikan keringanan pajak pada pelaku usaha. Namun insentif ini tidak

¹⁸ Kompas.com, *Banjir dan Longsor 1 Januari 2020 di Kabupaten Bogor Memakan 8 Korban Jiwa*, diakses melalui <<https://regional.kompas.com/read/2020/01/01/23312441/banjir-dan-longsor-1-januari-2020-di-kabupaten-bogor-memakan-8-korban-jiwa>>, [22/04/2022], 2020.

¹⁹ Republika.co.id, *Anggaran Pascalongsor di Kabupaten Bogor Rp 92,9 Miliar*, diakses melalui <<https://www.republika.co.id/berita/q924ll484/network>>, [22/04/2022], 2020.

dibarengi dengan larangan pemutusan hubungan kerja (PHK) yang memberikan jaminan bagi para pekerja yang terdampak pandemi COVID-19. Hal ini bertentangan dengan prinsip perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja serta jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil.

Pandemi COVID-19 menimbulkan dampak lintas bidang, tidak hanya bidang kesehatan, melainkan pula salah satunya, bidang ekonomi dan bisnis. Akibat pandemi COVID-19, produktivitas penyelenggaraan perekonomian semakin menurun. Untuk menjaga stabilitas pertumbuhan ekonomi, daya beli masyarakat, dan produktivitas sektor bisnis, penting untuk memberikan insentif berupa keringanan pajak untuk wajib pajak badan yang terdampak.

Namun demikian, pemberian insentif ini harus diiringi dengan kebijakan larangan PHK oleh perusahaan. PHK memberikan implikasi baru, yaitu menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan data Kementerian Ketenagakerjaan yang dirilis pada 20 April 2020, lebih dari dua juta penduduk Indonesia kehilangan pekerjaan sebagai imbas dari pandemi COVID-19. Oleh karena itu, penting untuk menambahkan larangan PHK secara permanen oleh perusahaan yang akan diberikan insentif berupa pengurangan pajak. Hal ini ditujukan untuk memastikan agar krisis tidak berlanjut dan pekerja mendapat jaminan dan kepastian untuk memperoleh pekerjaannya kembali pasca pandemi COVID-19 terakhir, serta untuk mewujudkan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.

Dalam permohonan, dimohonkan bahwa Pasal 4 ayat (1) huruf a Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945 apabila tidak dimaknai *"penyesuaian tarif Pajak Penghasilan Wajib Pajak badan dalam negeri dan bentuk usaha tetap dan larangan pemutusan hubungan kerja (PHK)"*.

Selain itu juga, insentif pengurangan pajak yang dimaksud di dalam Undang-Undang ini dimintakan agar memiliki standar yang beragam. Artinya, tiap perusahaan memiliki persentase pemotongan tertentu yang berbeda sesuai dengan *core-business* yang dijalankan. Bagi perusahaan yang bergerak di bidang riset dan pengembangan untuk penanganan COVID-19, diharapkan memperoleh insentif pajak yang lebih besar atas upaya yang dilakukan guna mempercepat penanganan pandemi COVID-19.

Maka dari itu, Pasal 5 ayat (1) huruf a dan huruf b Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 secara bersyarat. Pasal dianggap inkonstitusional sepanjang tidak dimaknai "*a. paling tinggi sebesar 22% (dua puluh dua persen) dan sebesar 22% (dua puluh dua persen) khusus untuk badan dalam negeri yang bergerak di bidang riset dan pengembangan untuk penanganan COVID-19 yang berlaku pada Tahun Pajak 2020 dan Tahun Pajak 2021; dan b. paling tinggi sebesar 20% (dua puluh persen) dan sebesar 20% (dua puluh persen) khusus untuk badan dalam negeri yang bergerak di bidang riset dan pengembangan untuk penanganan COVID-19 yang mulai berlaku pada Tahun Pajak 2022.*"

b.8. Pajak Perdagangan Melalui Sistem Elektronik: Titipan Materi Omnibus Law Perpajakan

UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 ditempatkan sebagai dasar hukum pajak untuk Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE), kendati ketentuan ini tidak berkaitan langsung dengan penanganan COVID-19. Materi ini pada dasarnya merupakan rumusan Pasal 14 – Pasal 17 *Omnibus Law* Rancangan Undang-Undang Perpajakan yang dititipkan sedemikian rupa dalam Perppu ini. Pada saat Undang-Undang ini diuji di MK, aturan tersebut masih berbentuk draf dalam Prolegnas Prioritas. Oleh karena itu, aturan ini didalikan bertentangan dengan Pengaturan Perpajakan, Kepastian Hukum yang Adil, dan Prasyarat "Kegentingan yang Memaksa" dalam Penerbitan Perppu.

Oleh sebab itu, aturan ini sejatinya tidak memenuhi unsur kegentingan yang memaksa sebagai prasyarat fundamental pembentukan Perppu, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 jo. Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 dan Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014. Terlebih, pengaturan mengenai perpajakan PMSE tidak secara langsung bertautan dengan penanganan pandemi COVID-19. Pengujian aturan ini bukan berarti ketidaksetujuan para pemohon terhadap pengaturan pajak PMSE, melainkan ketidaksetujuan terhadap cara-cara pengaturan oleh Pemerintah, yaitu melalui "titipan" ke dalam Perppu. Dikhawatirkan, praktik demikian dijadikan sebagai *success story* untuk menyelundupkan materi muatan tertentu yang bisa jadi ditentang masyarakat.

Apabila tetap dibutuhkan pengaturan mengenai pajak PMSE, seyogianya Pemerintah dan DPR menggunakan fungsi legislasi untuk membentuk undang-undang yang mengatur tentang hal ini. Dengan tidak adanya unsur kemendesakan dan tidak diatur di dalam satu jenis undang-undang tersendiri, ketentuan mengenai pajak terhadap PMSE tidak memberikan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil (Pasal 28D ayat [1] UUD 1945). Sebab secara formal, jenis peraturan perundang-undangan yang dipilih telah bernilai inkonstitusional.

b.9. Dasar Hukum Aturan Pembebasan Bea Masuk

Selain terhadap pajak, UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 memberikan insentif juga terhadap bea masuk. Namun aturan ini potensial bertentangan dengan Prinsip Negara Hukum, Prinsip Perlindungan, Jaminan, dan Kepastian Hukum yang Adil, serta Prinsip Prasyarat "Kegentingan yang Memaksa" dalam Penerbitan Perppu. Ketentuan mengenai pembebasan atau keringanan bea masuk, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf b Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 ditujukan pada ruang lingkup yang sangat luas, tidak sebatas untuk penanganan pandemi COVID-19, melainkan pula ditujukan untuk menghadapi krisis perekonomian dan/atau stabilitas sistem keuangan yang disebabkan selain

oleh pandemi COVID-19. Ketentuan ini seyogianya dibatasi dan fokus hanya untuk penanganan COVID-19 saja yang persoalannya sudah berada di depan mata, supaya tidak terjadi penyelundupan tindakan-tindakan dan/atau kebijakan-kebijakan inkonstitusional yang dibalut legalitas aturan hukum.

Kemudian, Pasal 10 Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 membuka jalan untuk mengubah ketentuan pembebasan bea masuk atas barang impor berdasarkan tujuan pemakaiannya,²⁰ melalui Peraturan Menteri Keuangan. Ketentuan ini telah bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan, sebab perubahan hukum hanya dapat dilakukan oleh hukum yang kedudukannya lebih tinggi atau yang setara. Peraturan menteri secara hierarkis lebih rendah daripada undang-undang, sehingga tidak tepat apabila perubahan materi muatan undang-undang diatur di dalam Peraturan Menteri Keuangan.

Untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang ini, Menteri Keuangan mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 34/PMK.04/2020 tentang Pemberian Fasilitas Kepabeanan dan/atau Cukai serta Perpajakan atas Impor Barang untuk Keperluan Penanganan Pandemi COVID-19 ("PMK Nomor 34/PMK.04/2020"). Di dalam PMK ini, Menteri Keuangan telah memberikan pembebasan bea terhadap barang-barang impor yang ditujukan untuk keperluan penanganan pandemi COVID-19 yang terbagi atas jenis-jenis berikut:

- a. *hand sanitizer* dan produk mengandung disinfektan;
- b. *test kit* dan *reagent* laboratorium;
- c. virus transfer media;
- d. obat dan vitamin;
- e. peralatan medis; dan
- f. alat pelindung diri (APD);

²⁰ *Vide* Pasal 25 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (1) UU Kepabeanan.

Pada prinsipnya, barang-barang yang diatur di dalam PMK 34/PMK.04/2020 merupakan perlengkapan yang akan sangat menunjang percepatan penanganan pandemi COVID-19 di bidang kesehatan. Akan tetapi, di sisi lain, pengaturan dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 menyalahi asas penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Mempertahankan metode seperti ini potensial menimbulkan preseden buruk dan potensi penyalahgunaan di kemudian hari. Oleh karena itu, agar aturan pembebasan bea terhadap alat-alat penunjang percepatan penanganan COVID-19 tetap konstitusional, perlu melakukan perubahan bunyi pasal, yaitu pengaturan melalui PMK tidak ditujukan untuk mengubah klausul dalam UU Kepabeanan, melainkan sebagai delegasi pengaturan Pasal 9 huruf a Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19.

Berdasarkan alasan di atas, Pasal 9 Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 sepanjang frasa *"...dan/atau; b. menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan"* disimpulkan bertentangan dengan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 jo. Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 dan Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014. Kemudian, Pasal 10 ayat (1) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 sepanjang frasa *"...diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan"* bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (3) dan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 secara bersyarat apabila tidak dimaknai *"diatur dengan undang-undang ini untuk lebih lanjut ditetapkan melalui Peraturan Menteri Keuangan"*. Selanjutnya, Pasal 10 ayat (2) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (3) dan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945.

b.10. Rekening Khusus Anggaran COVID-19

Undang-Undang Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 ditujukan untuk mengelola anggaran COVID-19. Namun

Undang-Undang ini tidak dilengkapi dengan kewajiban mengadakan rekening khusus untuk menampung anggaran penanganan COVID-19. Oleh karena itu, Pasal 12 ayat (1) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 dianggap bertentangan dengan prinsip pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat serta prinsip jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil.

Pasal 12 ayat (1) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 merupakan pakem agar pengelolaan kebijakan keuangan negara untuk penanganan COVID-19 dilakukan dengan memperhatikan tata kelola yang baik. Pengelolaan keuangan negara ini harus digunakan secara tepat sasaran dan ditujukan sepenuhnya untuk penanganan COVID-19 dan krisis akibatnya.

Oleh karena itu, Pemerintah perlu menetapkan suatu akun rekening khusus yang menampung alokasi dana khusus penanganan COVID-19 dan krisis akibat COVID-19 untuk memastikan setiap uang negara yang dialokasikan berdasarkan Undang-Undang ini tepat sasaran. Selain itu, adanya rekening khusus ini akan memberikan kepastian hukum dan kemudahan bagi pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara. Di sisi lain, rekening khusus juga memudahkan publik untuk mengawal penggunaan anggaran penanganan COVID-19 dan penanganan krisis akibat COVID-19.

Sebagai komparasi, Perancis merupakan salah satu negara yang juga menggunakan rekening khusus selama masa pandemi COVID-19. Perancis memformulasikan program anggaran yang memungkinkan untuk mengelompokkan pengeluaran tambahan selama pandemi COVID-19 ke dalam suatu amplop anggaran (*budgetary envelope*) terkhusus untuk merespons COVID-19 yang disebut "*Emergency plan for health crisis*."²¹

²¹ Helene Barroy, Ding Wang, Claudia Pescetto, dan Joseph Kutzin, *How to Budget for COVID-19 Response? A Rapid Scan of Budgetary Mechanism in Highly Affected Countries*, World Health Organization,

Keberadaan akun khusus anggaran COVID-19 adalah hal krusial, sebab potensi penyimpangan anggaran COVID-19 sangat besar. Apalagi jika berkaca pada kasus pengelolaan dana penanggulangan bencana yang tidak terlepas dari kasus korupsi, seperti yang tertera pada tabel berikut.

Tabel 2.4 Kasus Korupsi Dana Penanggulangan Bencana di Indonesia

Kasus Korupsi	Terdakwa & Nilai Kasus Korupsi	Vonis
Korupsi dana bantuan bencana tsunami Kabupaten Nias (2011)	Eks. Bupati Nias dan anggota DPRD Kab. Nias, Rp 3,7 miliar dari Rp 9,4 miliar	5 tahun penjara denda Rp 200 juta subsida 4 bulan kurungan
Korupsi dana bencana gempa untuk rehabilitasi gedung sekolah Kota Mataram (2018)	Ketua Komisi IV DPRD Kota Mataram, 4,2 miliar	2 tahun penjara, denda 50 juta subsida 2 bulan kurungan
Suap proyek pembangunan sistem penyediaan air minum (SPAM) di Donggala, Palu, Sulawesi Tengah (2018)	8 pejabat Kementerian PUPR, Nilai suap Rp 5,3 miliar, USD 5 ribu dan SGD 22.100. Total nilai proyek Rp 429 miliar	Anggiat dituntut 8 tahun penjara, denda Rp 400 juta subsida 4 bulan kurungan. Sementara itu Meina dituntut 5,5 tahun penjara, denda Rp 300 juta subsida 3 bulan kurungan. Nazar dituntut 8 tahun penjara, denda

<

		Rp 500 juta subsidair 4 bulan kurungan, sedangkan Donny dituntut 5,5 tahun denda Rp 300 juta subsidair 3 bulan kurungan
Bantuan rehab masjid terdampak gempa tsunami Nusa Tenggara Barat (2019)	ASN dari Kantor Wilayah (Kanwil) Kementerian Agama (Kemenag) NTB, 6 Miliar	4 tahun penjara dan denda Rp 100 juta subsidair dua bulan kurungan

Untuk mengadakan akun rekening khusus penanganan pandemi COVID-19, Pasal 12 ayat (1) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 perlu ditafsirkan secara ekstensif. Dengan demikian, Pasal ini dianggap bertentangan dengan Pasal 23 Ayat (1) dan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai *"Pelaksanaan kebijakan keuangan negara dan langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 11 dilakukan dengan memperhatikan tata kelola yang baik melalui penggunaan rekening khusus untuk pengelolaan anggaran penanganan COVID-19 dan penanganan krisis akibat pandemi COVID-19 dengan memperhatikan prinsip transparansi dan prinsip akuntabilitas."*

Pada sidang membacakan keterangan Presiden di MK, Menteri Keuangan Sri Mulyani mengklaim bahwa pihaknya memiliki rekening khusus untuk anggaran penanganan COVID-19. Namun demikian, pertanggungjawaban terhadap penggunaan anggaran secara terperinci tidak dapat diakses. Pertanggungjawaban yang disampaikan bersifat mendetail, melainkan hanya berdasarkan kategori besar saja.

b.11. Tambahan Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan

Pasal 23 ayat (1) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 memberikan kewenangan bagi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) untuk mendukung pelaksanaan kewenangan KSSK dalam rangka penanganan permasalahan stabilitas sistem keuangan memberikan kewenangan yang besar bagi OJK untuk merestrukturisasi lembaga jasa keuangan yang berpotensi mengalami kesulitan yang membahayakan kelangsungan usahanya secara cepat di tengah pandemi COVID-19. Dengan kata lain, dapat ditafsirkan bahwa OJK dapat memaksa bank bermasalah untuk direstrukturisasi dan memaksa bank yang sehat untuk bergabung, melebur, mengambil alih, berintegrasi dengan bank bermasalah.

Sebelumnya, dalam kondisi normal, OJK hanya dapat memberikan imbauan restrukturisasi dengan terlebih dahulu menjalankan mekanisme pengawasan intensif dan pengawasan khusus kepada lembaga jasa keuangan yang bersangkutan. Klausul ini berpotensi untuk disalahgunakan dan menimbulkan *moral hazard* yang kontraproduktif bagi kesehatan perbankan dan stabilitas keuangan secara umum. Bank-bank yang sebelumnya telah "sakit" akibat kesalahan pengelolaan dapat diselamatkan atas nama pandemi COVID-19.

Contoh praktik ini tengah terjadi, yaitu *merger* antara PT Bank Pembangunan Daerah Banten Tbk. (Bank Banten) dengan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Barat dan Banten Tbk. (Bank BJB) untuk mengantisipasi tekanan bisnis yang lebih besar bagi Bank Banten akibat COVID-19. Bank Banten telah bermasalah sebelum pandemi COVID-19 terjadi. Sejak tahun 2017, saham Bank Banten stagnan di level Rp50 dan harganya tidak berubah sepanjang tahun. Berdasarkan laporan keuangan pada 2018, Bank Banten mencatat rugi bersih senilai Rp131,07 miliar, sedangkan pada tahun 2019, Bank Banten rugi bersih meningkat menjadi senilai Rp180,70 miliar. Pada tahun 2019, modal inti Bank Banten terkikis dari Rp334,07 miliar menjadi Rp154,13 miliar. Kemampuan modal (*capital*

adequacy ratio) Bank Banten pun tercatat mengalami penurunan ke level 9,01%.²²

Kendati modal bermasalah dan terus merugi, sejak tahun 2017, Bank Banten tidak lagi di bawah status pengawasan khusus OJK, melainkan dalam status pengawasan normal.²³ Terlebih lagi, BPK menemukan permasalahan dalam pengawasan OJK terhadap Bank Banten. Temuan tersebut merupakan hasil audit BPK terhadap pelaksanaan pengawasan bank umum yang diselenggarakan OJK pada 2017-2019 dan termuat dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2019. Berdasarkan temuan BPK, OJK tidak memberikan rekomendasi kepada Bank Banten untuk melakukan koreksi atas *nonperforming loan* (NPL), cadangan kerugian penurunan nilai (CKPN), dan/atau kewajiban penyediaan modal minimum sesuai hasil pemeriksaan tahun 2018. Hal ini berakibat pada status pengawasan Bank Banten per Desember 2018 tidak mencerminkan dan tidak dapat mengantisipasi kondisi terkini.²⁴

Berdasarkan fakta di atas, OJK dalam menjalankan fungsi pengawasan dan regulasi dalam keadaan normal belum dilakukan secara optimal, akan menjadi berbahaya apabila di tengah pandemi COVID-19 OJK diberikan wewenang yang lebih luas lagi untuk memaksa restrukturisasi lembaga jasa keuangan. Penambahan wewenang ini tidak sejalan dengan prinsip pembatasan kekuasaan yang disarikan dari Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.

Di masa darurat seperti ini, penambahan kewenangan lembaga tertentu dengan menggunakan dasar hukum darurat (Perppu) adalah satu praktik yang harus dihindari, sebab dapat mengarah kepada perluasan

²² Bisnis.com, *Merger Bank Banten dan Bank BJB. Siapa yang Diuntungkan?*, <<https://finansial.bisnis.com/read/20200423/90/1232013/merger-bank-banten-dan-bank-bjb.-siapa-yang-diuntungkan>>, [14/05/2020], 2020.

²³ Media Indonesia, *Bank Banten Lepas dari Pengawasan Khusus*, <<https://mediaindonesia.com/read/detail/96648-bank-banten-lepas-dari-pengawasan-khusus>>, [14/05/2020], 2020

²⁴ Katadata, *BPK Temukan Kelalaian OJK dalam Mengawasi Tujuh Bank, Ini Rinciannya*, <<https://katadata.co.id/berita/2020/05/12/bpk-temukan-kelalaian-ojk-dalam-mengawasi-tujuh-bank-ini-rinciannya>>, [14/05/2020], 2020.

kekuasaan dan *abuse of power* dari kekuasaan yang diperoleh tersebut. Dengan demikian, Pasal 23 ayat (1) huruf a Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 didalilkan bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 dan 28D Ayat (1) UUD 1945.

b.12. Anggaran COVID-19 Bukan Kerugian Negara dan Imunitas Bagi Pemerintah dan Anggota KSSK

Pasal 27 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 adalah salah satu pasal yang disoroti publik. Pasal ini bertentangan dengan prinsip negara hukum, prinsip pengelolaan keuangan negara, kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), kewenangan kekuasaan kehakiman, prinsip persamaan di mata hukum (*Equality Before the Law*), dan prinsip jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil.

Hal ini disebabkan oleh Pasal 27 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 yang memberikan imunitas bagi penyelenggara negara agar terbebas dari tuntutan hukum dalam melaksanakan ketentuan Undang-Undang ini. Di sisi lain, pasal tersebut juga menghindarkan pengelolaan keuangan negara dari jeratan pasal tindak pidana korupsi, sebab segala pendanaan yang dikeluarkan untuk melaksanakan aturan ini tidak dapat dianggap sebagai kerugian negara. Selain itu, pasal ini juga menutup pintu bagi warga negara untuk menggugat kebijakan dan tindakan pelaksanaan Undang-Undang ini di peradilan tata usaha negara. Selengkapny, pasal-pasal tersebut mengatur sebagai berikut:

- (1) ***Biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan***

*perekonomian dari krisis dan **bukan merupakan kerugian negara.***

- (2) *Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, **tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana** jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (3) *Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini **bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara.***

Dengan membaca Pasal 27 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 secara sistematis atau dalam satu nafas, sesungguhnya ketentuan ini kontraproduktif dengan asas negara hukum, semangat antikorupsi dalam penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan bebas korupsi serta dalam praktiknya, serta berpotensi mengesampingkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam pengelolaan keuangan negara dalam rangka penanganan pandemi COVID-19. Keberadaan Pasal ini mengindikasikan adanya posibilitas penyelenggara negara menggunakan Pasal ini sebagai justifikasi untuk melakukan tindakan-tindakan inkonstitusional dalam rangka penanganan pandemi COVID-19.

Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 secara serta merta menganggap seluruh pendanaan yang dianggarkan berdasarkan Undang-Undang ini sebagai bukan kerugian negara. Pasal ini mengecap penggunaan anggaran, baik dilakukan secara iktikad baik maupun iktikad buruk sebagai bukan kerugian negara. Ketika terjadi penyalahgunaan anggaran atau korupsi, dikhawatirkan pelaku dapat berlindung di balik Pasal ini, sebab seluruh

anggaran yang dikeluarkan dan dikelola dianggap bukan sebagai kerugian negara.

Selain itu, keberlakuan Pasal 27 ayat (2) dan ayat (3) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 secara terang benderang telah melanggar prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945, serta bertentangan dengan prinsip perlakuan yang sama di hadapan hukum Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945. Pasal ini telah menutup ruang masyarakat untuk mencari keadilan (*access to justice*) akibat pemberian imunitas terhadap organ pelaksana Undang-Undang ini.

Imunitas itu memberikan kekebalan terhadap organ pelaksana Undang-Undang tidak dapat dituntut secara perdata maupun pidana. Selain itu, imunitas lainnya yaitu mendudukan keputusan dan tindakan administrasi organ pelaksana Undang-Undang ini dikecualikan sebagai objek yang dapat digugat secara administrasi melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Klausul pasal ini telah jelas-jelas mengesampingkan makna dan konsep negara hukum yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945.

Norma Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 yang mengatur "*...tidak dapat dituntut secara pidana dan perdata jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik*". Kedudukan iktikad baik dalam norma tersebut merupakan ranah yang harus dibuktikan dan dapat diukur melalui serangkaian pembuktian di peradilan. Bagaimana mungkin suatu peristiwa yang masih perlu dilakukan pembuktian apakah terdapat unsur iktikad baiknya atau tidak akan tetapi di awal sudah dieliminasi dan tertutup ruang pembuktiannya.

Bernegara berdasarkan hukum tentu memiliki konsekuensi logis, yaitu adanya sistem penegakan hukum yang mandiri dan tidak memihak (*independent and impartial*). Prinsip tersebut melekat pada kekuasaan kehakiman yang secara konstitusional menjadi kewenangan Mahkamah Agung yang membawahi lingkungan peradilan umum khususnya peradilan

khusus tindak pidana korupsi dan perdata dan peradilan tata usaha negara, dan Mahkamah Konstitusi, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945.

Oleh karena itu, penerapan Pasal 27 ayat (2) dan ayat (3) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 secara nyata melanggar prinsip negara hukum dan prinsip perlakuan sama di hadapan hukum. Pasal ini juga telah mengurangi dan mengambil kewenangan organ kekuasaan kehakiman yang independen dan mandiri untuk memutus apakah hal ikhwal ada atau tidaknya iktikad baik dan menutup akses untuk mencari keadilan karena tertutupnya pertanggungjawaban secara administrasi di Pengadilan Tata Usaha Negara.

b.13. Limitasi Waktu Keberlakuan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19

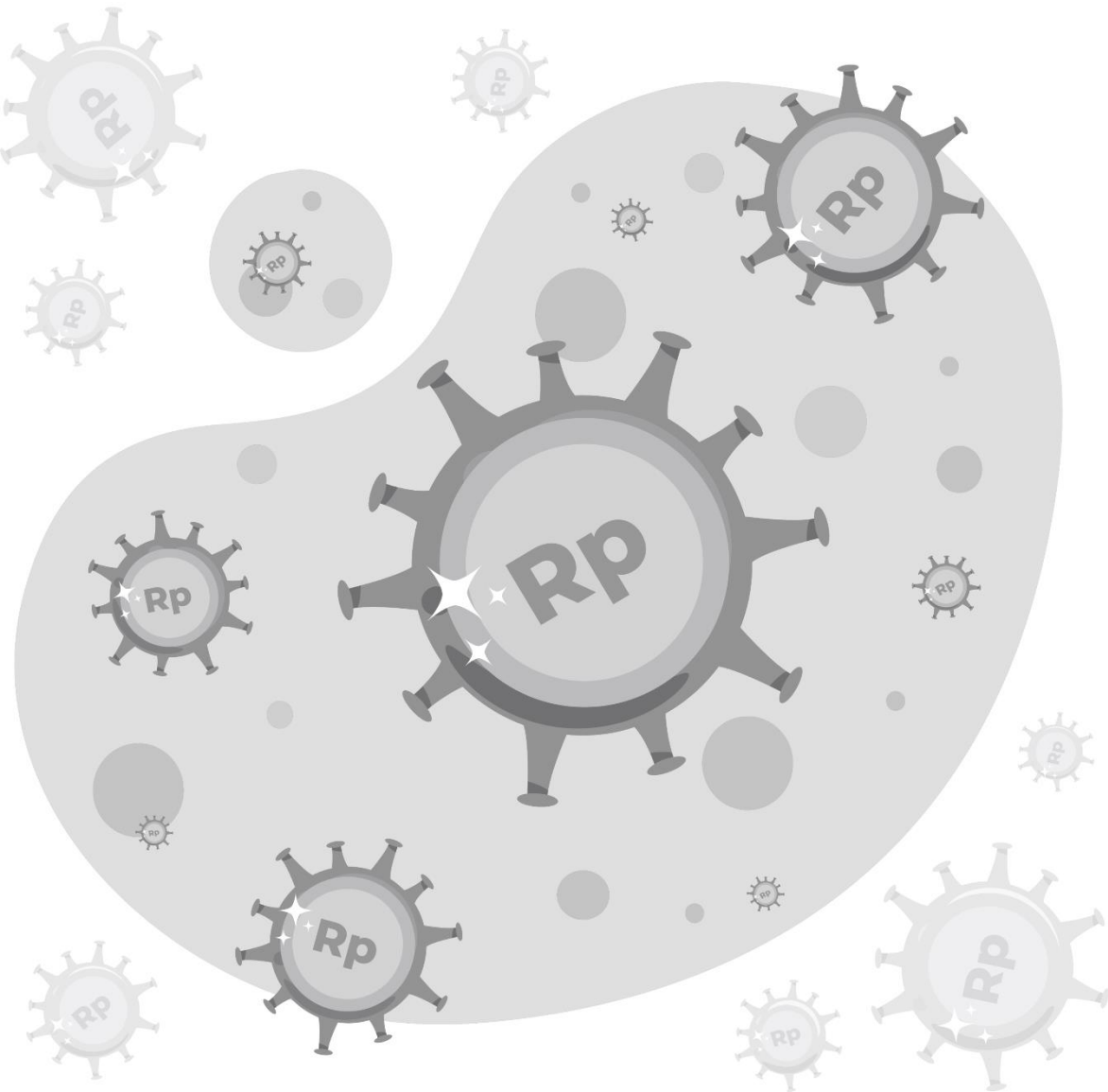
Poin terakhir yang diujikan di MK ialah Pasal 29 Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 yang mengatur: *"Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan"*. Sebagai penutup, pasal ini tidak dilengkapi dengan *sunset clause* tentang jangka waktu keberlakuan Undang-Undang ini kendati diterbitkan untuk menyelesaikan persoalan di masa darurat kesehatan masyarakat. *The nature of emergency law* ditujukan untuk menyelesaikan persoalan krisis yang telah nyata-nyata terjadi di depan mata, supaya kembali ke keadaan normal. Tidak mungkin negara terus mempertahankan Undang-Undang ini yang hendak menyelesaikan masalah krisis akibat pandemi COVID-19 dan juga terus mempertahankan status kedaruratan kesehatan masyarakat.

Oleh karena itu, untuk menciptakan kepastian hukum yang adil, perlu dilakukan pembatasan atau limitasi masa berlaku Undang-Undang ini hingga kondisi kembali normal. Tidak ada ilmuwan ataupun dokter yang dapat memastikan kapan pandemi COVID-19 akan berakhir. Oleh karena itu, masa waktu keberlakuan Undang-Undang ini berpedoman pada periode status kedaruratan kesehatan masyarakat COVID-19 dicabut oleh

Presiden. Dengan demikian, Pasal 29 Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai "*Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan hingga Presiden Republik Indonesia mencabut status 'Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).'*"

Bagian Tiga

Konstitusional Bersyarat Putusan Mahkamah Konstitusi



1. Kebaruan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi

Pengujian yang dilakukan oleh YAPPIKA-ActionAid, Desiana Samosir, Muhammad Maulana, dan Syamsuddin Alimsyah membuahkan hasil yang cukup baik. Pada 28 Oktober 2021, MK menjadikan permohonan tersebut sebagai *landmark decision* di antara permohonan lainnya dan memberikan amar putusan mengabulkan sebagian permohonan Pemohon. Dengan demikian, Putusan MK Nomor 37/PUU-XVIII/2020 menjadi rujukan utama dalam membaca konstitusionalitas UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19.

Dalam putusan tersebut, MK hanya mengabulkan permohonan pengujian materiil. Dari seluruh pengujian materiil, MK hanya mengabulkan persoalan imunitas penyelenggara negara, objek gugatan TUN, dan limitasi waktu keberlakuan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19. Di satu sisi, putusan MK cukup memberikan terobosan bagi pembentukan dan substansi hukum di masa darurat, tetapi di sisi lain, MK juga tidak maksimal dalam memfungsikan kewenangan konstitusionalnya karena tidak memeriksa secara mendalam poin-poin yang berkenaan dengan kebijakan fiskal dan moneter yang serta merta dikesampingkan atas alasan darurat. MK juga tidak cukup memberikan batasan materi muatan apa saja yang seyogianya dapat diatur di dalam hukum darurat agar produk hukum tersebut bernilai konstitusional dan memenuhi nilai-nilai konstitusionalisme.

a. Ketentuan Formil Pembentukan Undang-Undang di Masa Darurat

Dalam Permohonan Nomor 37/PUU-XVIII/2020, terdapat dua isu pokok pada pengujian aspek formil pembentukan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19, yang mulanya merupakan Perppu Nomor 1 Tahun 2020. Adapun dua isu pokok yang dipersoalkan, yaitu (1) tidak dilibatkannya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam proses

pembahasan perppu menjadi undang-undang; dan (2) rapat virtual yang tidak dihadiri secara konkret yang dikhawatirkan menjadi ajang “titip absen” oleh anggota DPR.

a.1. Keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembahasan Perppu

Dalam pertimbangan putusan, MK berada pada pendirian bahwa DPD tidak perlu dilibatkan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berasal dari penerbitan Perppu, seperti UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 ini. Pertimbangan MK berkaitan dengan tiga aspek, yaitu (1) UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 berstatus sebagai RUU yang berasal dari perppu; (2) DPD hanya diberikan kewenangan legislasi pengusulan RUU terbatas pada pengaturan Pasal 22D UUD 1945; dan (3) DPD hanya diberikan kewenangan legislasi pembahasan RUU terbatas pula pada pengaturan Pasal 22D UUD 1945.

MK memisahkan dan menarik garis perbedaan antara rezim Pasal 22 UUD 1945, yang menjadi dasar pembentukan perppu untuk merespons kepentingan yang memaksa, dengan Pasal 22D UUD 1945, yang menggariskan kewenangan dan ruang lingkup isu yang menjadi urusan DPD. Dengan demikian, menurut MK, peran DPD hanya pada pembahasan RUU yang tidak berawal dari penerbitan perppu, melainkan pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU tentang APBN dan RUU tentang pajak, pendidikan, dan agama.

MK juga mengutip kembali Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, tanggal 27 Maret 2013 tentang kedudukan DPD dalam pembahasan

perppu. DPD hanya berperan ketika memberikan pertimbangan pada pencabutan perppu saja. Dalam pandangan MK, sekalipun sebagian substansi UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 mengandung materi yang berkaitan langsung dengan kebijakan anggaran/keuangan negara, tetapi tetap tidak membuat DPD dapat berperan untuk membahas atau memberikan pertimbangan. Sebab pembentukan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 secara konstitusional tunduk kepada norma Pasal 22 UUD 1945.

a.2. Pengambilan Keputusan Melalui Rapat Virtual

Pandemi COVID-19 telah mengubah pola interaksi antarmasyarakat yang harus menjaga jarak dan sosial antara satu sama lain (*physical and social distancing*). Tak terkecuali pembentuk undang-undang yang memanfaatkan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi guna membahas dan mengesahkan Perppu Keuangan Negara untuk COVID-19 menjadi undang-undang. Rapat Paripurna Pembahasan Tingkat II, tanggal 12 Mei 2020, dilaksanakan dengan menggunakan kombinasi rapat fisik dan rapat virtual dengan rincian, 355 (tiga ratus lima puluh lima) orang mengikuti rapat virtual dan 83 (delapan puluh tiga) orang hadir langsung.

MK mendukung pemanfaatan teknologi daring untuk memudahkan kinerja legislasi DPR. Kendati MK menganggap mekanisme ini konstitusional, MK tetap menekankan bahwa pembentuk undang-undang tetap menjamin asas keterbukaan yang memberikan akses masyarakat terhadap parlemen (*access to parliament*). Partisipasi publik yang tidak dapat dilakukan secara langsung (tatap muka) harus disesuaikan dengan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi.

b. Pertimbangan Paket Kebijakan Fiskal dan Moneter sebagai Respons Kondisi Darurat COVID-19

Kebijakan fiskal dan moneter pada UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 yang dipersoalkan dalam perkara Nomor , yaitu sebagai berikut:

- a. Judul dan ruang lingkup UU yang meluas, dikhawatirkan tidak hanya ditujukan untuk menangani pandemi COVID-19, tetapi juga untuk krisis ekonomi dan sistem keuangan di luar yang berkaitan dengan pandemi COVID-19;
- b. Penetapan defisit anggaran seara sepihak tanpa melibatkan DPR dan pertimbangan DPD (Pasal 2 ayat (1) huruf a angka 1, angka 2, dan angka 3);
- c. Penggunaan dana abadi pendidikan (Pasal 2 ayat (1) huruf e angka 2);
- d. Tidak adanya persetujuan DPR dalam penerbitan surat utang negara (SUN) dan surat berharga syariah negara (SBSN) serta BI dapat membeli SUN dan/atau SBSN yang diterbitkan Pemerintah di pasar perdana (Pasal 2 ayat (1) huruf f *jo.* Pasal 16 ayat (1) huruf c dan Pasal 19);
- e. Keleluasaan Pemerintah menetapkan sumber-sumber pembiayaan tanpa persetujuan DPR (Pasal 2 ayat (1) huruf g);
- f. Kewenangan *refocusing* anggaran yang potensial mereduksi pelaksanaan otonomi daerah (Pasal 3 ayat (2));
- g. Pemberian insentif pajak yang tidak diiringi dengan larangan PHK berimplikasi pada menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat (Pasal 4 ayat (1) huruf a *jo.* Pasal 5 ayat (1) huruf a dan huruf b);
- h. Masuknya aturan perpajakan Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE) yang merupakan materi *omnibus law* perpajakan (Pasal 4 ayat (1) huruf b, Pasal 4 ayat (2), Pasal 6, dan Pasal 7);
- i. Pembebasan bea masuk dengan ruang lingkup yang sangat luas dan tidak terbatas pada penanganan pandemi COVID-19 (Pasal 9 dan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2));
- j. Tidak adanya akun rekening khusus anggaran COVID-19 (Pasal 12 ayat (1));

- k. Pemberian kewenangan yang besar bagi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) untuk merestrukturisasi lembaga jasa keuangan.

Menurut MK, pilihan kebijakan tersebut di atas dikeluarkan karena adanya keterdesakan keadaan atau kondisi darurat. MK menganggap bahwa pilihan kebijakan sangat terbatas dalam penanganan pandemi COVID-19 yang tidak dapat diprediksi selayaknya beban anggaran pada kondisi normal. MK memahami kekhawatiran para Pemohon, tetapi dalam keadaan yang dilematis akibat pandemi COVID-19, MK menegaskan tidak ada persoalan konstitusionalitas terhadap isu-isu di atas.

c. Penghapusan Imunitas Pertanggungjawaban Pidana, Perdata, dan Tata Usaha Negara

Pasal 27 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 merupakan salah satu pasal krusial yang banyak ditentang publik karena dianggap menyimpangi semangat antikorupsi dalam pengelolaan anggaran COVID-19. Pasal ini mengatur tentang (1) anggaran yang keluar berdasarkan UU ini bukan merupakan kerugian negara; (2) KSSK tidak dapat dituntut secara pidana dan perdata dalam menjalankan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (3) keputusan tentang COVID-19 bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan ke peradilan TUN.

Terhadap persoalan anggaran COVID-19 bukan merupakan kerugian negara, MK membaca secara *a contrario* atau secara sebaliknya, yaitu meskipun penggunaan anggaran COVID-19 dilakukan tidak dengan iktikad baik dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka pelaku tetap tidak dapat dituntut pidana karena anggaran "*bukan merupakan kerugian negara*". Kondisi ini membuat Pasal 27 ayat (2) UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 tidak dapat diberlakukan terhadap siapapun yang melakukan penyalahgunaan

kewenangan. Konstruksi Pasal ini berpotensi memberikan hak imunitas bagi penyelenggara keuangan negara.

Frasa "*bukan merupakan kerugian negara*" dalam Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 dapat dipastikan bertentangan dengan prinsip *due process of law* untuk mendapatkan perlindungan yang sama (*equal protection*). Perbedaan demikian tentunya telah mengingkari hak semua orang, oleh karena suatu undang-undang yang meniadakan hak bagi beberapa orang untuk dikecualikan tetapi memberikan hak demikian kepada orang lain tanpa pengecualian maka keadaan demikian dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap *equal protection*. Oleh karena itu, demi kepastian hukum, norma Pasal 27 ayat (1) UU ini harus dinyatakan inkonstitusional sepanjang frasa "*bukan merupakan kerugian negara*" tidak dimaknai "*bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan*". Melalui penafsiran Pasal 27 ayat (1) di atas, Pasal 27 ayat (2) menurut MK tidak lagi memiliki persoalan konstitusionalitas.

Berkaitan dengan objek gugatan TUN, MK menyepakati pertautan dengan Pasal 49 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur bahwa PTUN tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa TUN ketika keputusan dikeluarkan di masa darurat. Namun, mengingat UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 tidak hanya ditujukan bagi kondisi pandemi COVID-19, melainkan juga terhadap berbagai ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan negara, maka seharusnya tetap dapat dikontrol dan dapat dijadikan objek gugatan TUN.

Penafsiran MK terhadap Pasal 27 ayat (3) UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 kemudian menjadi,

Sepanjang frasa "*bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara*" bertentangan

dengan UUD 1945, sepanjang tidak dimaknai *"bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara sepanjang dilakukan terkait dengan penanganan pandemi COVID-19 serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan"*.

d. Limitasi Waktu Keberlakuan UU Kebijakan Keuangan untuk Penanganan COVID-19

Penafsiran tentang batas waktu keberlakuan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 adalah salah satu terobosan baik yang dihasilkan MK. Sama dengan perspektif Para Pemohon pada Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020, MK sepakat bahwa UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 tidak memiliki batasan waktu yang jelas kendati ditujukan untuk menyelesaikan masalah kedaruratan kesehatan akibat pandemi COVID-19. Langkah antisipatif yang dilakukan Pemerintah erat kaitannya dengan penggunaan keuangan negara. Oleh karena itu, persoalan ini perlu dikontrol secara kuat melalui, salah satunya, pembatasan waktu keberlakuan. MK berpesan, materi muatan UU yang dibentuk dalam keadaan krisis tidak hanya harus memenuhi prinsip keadilan, melainkan juga harus memenuhi prinsip kepastian, termasuk kepastian dalam pemberlakuannya.

Pembatasan waktu dalam UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 penting karena karakteristik undang-undang yang berasal dari perppu ini dimaksudkan untuk mengatasi kedaruratan akibat pandemi COVID-19. Ditambah lagi, Pasal 28 UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 menganulir beberapa norma dari berbagai undang-undang yang mana apabila UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 tetap berlaku tanpa pembatasan waktu, norma-norma tersebut akan kehilangan daya ikat keberlakuan hukum secara permanen bahkan setelah pandemi COVID-19 berakhir.

MK juga menyinggung soal batasan waktu yang jelas tentang kapan situasi darurat pandemi COVID-19 akan berakhir. MK di sini menggariskan bahwa secara konseptual, *state of emergency* dan *law in time of crisis* harus menjadi satu kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisahkan sebagai upaya untuk menegaskan kepada masyarakat bahwa keadaan darurat akan ada ujungnya. Dengan demikian, keberlakuan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 hanya dalam rangka menanggulangi dan mengantisipasi dampak pandemi COVID-19, sehingga keberlakuannya harus dikaitkan dengan status kedaruratan yang terjadi karena pandemi COVID-19.

Atas dasar tersebut, MK memutuskan bahwa UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 hanya berlaku selama status pandemi COVID-19 belum diumumkan berakhir oleh Presiden dan paling lama hingga akhir tahun ke-2 sejak Undang-Undang ini diundangkan. Namun demikian, dalam hal pandemi diperkirakan akan berlangsung lebih lama, sebelum memasuki tahun ke-3, berkaitan dengan pengalokasian anggaran untuk penanganan pandemi COVID-19, harus mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD. Pembatasan demikian perlu dilakukan karena Undang-Undang ini telah memberikan pembatasan perihal skema defisit anggaran sampai tahun 2022. Oleh karena itu, pembatasan dua tahun paling lambat Presiden mengumumkan secara resmi berakhirnya pandemi adalah sesuai dengan jangka waktu perkiraan defisit anggaran.

Adapun pembacaan pertimbangan putusan ini dalam amar putusan MK ialah sebagai berikut,

"Pasal 29 Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai '*Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan harus dinyatakan tidak berlaku lagi sejak Presiden mengumumkan secara resmi bahwa*

status pandemi COVID-19 telah berakhir di Indonesia dan status tersebut harus dinyatakan paling lambat akhir tahun ke-2. Dalam hal secara faktual pandemi COVID-19 belum berakhir, sebelum memasuki tahun ke-3 UU a quo masih dapat diberlakukan namun pengalokasian anggaran dan penentuan batas defisit anggaran untuk penanganan Pandemi COVID-19, harus mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD".

2. Signifikansi Putusan Mahkamah Konstitusi

Dari 12 (dua belas) materi *judicial review*, ada 3 (tiga) poin yang dikabulkan oleh MK, yaitu (1) anggaran yang dikeluarkan untuk penanganan COVID-19 tidak serta bukan merupakan kerugian negara, sehingga membatalkan imunitas penyelenggaraan negara dalam pengelolaan anggaran COVID-19 (Pasal 27 ayat (1) dan (3)); dan (2) memberikan limitasi keberlakuan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 sepanjang status darurat kesehatan COVID-19 masih berlaku. Adapun amar putusan MK dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 3.1 Amar Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 37/PUU-XVII/2020

Penafsiran Frasa "Bukan Kerugian Negara"	Frasa "<i>bukan merupakan kerugian negara</i>" Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, "<i>bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan</i>". Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 menjadi selengkapnyanya berbunyi, "<i>Biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka</i>

	<i>pelaksanaan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan".</i>
Gugatan TUN	Frasa "<i>bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara</i>" dalam Pasal 27 ayat (3) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, "<i>bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara sepanjang dilakukan terkait dengan penanganan pandemi COVID-19 serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan</i>". Pasal 27 ayat (3) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 menjadi selengkapnyanya berbunyi, "<i>Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara sepanjang dilakukan terkait dengan penanganan pandemi Covid-19 serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan</i>".

Batas Waktu Keberlakuan Undang-Undang	Pasal 29 Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, <i>"Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan harus dinyatakan tidak berlaku lagi sejak Presiden mengumumkan secara resmi bahwa status pandemi Covid-19 telah berakhir di Indonesia dan status tersebut harus dinyatakan paling lambat akhir tahun ke-2. Dalam hal secara faktual pandemi Covid-19 belum berakhir, sebelum memasuki tahun ke-3 UU a quo masih dapat diberlakukan namun pengalokasian anggaran dan penentuan batas defisit anggaran untuk penanganan Pandemi Covid-19, harus mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD"</i>.

Kendati MK memberikan amar mengabulkan permohonan untuk sebagian, masih terdapat titik-titik kritikal yang tidak dipertegas melalui pertimbangan dan amar putusan MK. Pertama, pertimbangan putusan MK tidak dilengkapi dengan mitigasi risiko, dampak pemilihan kebijakan, dan potensi *abuse of power* dalam pengelolaan anggaran penanganan COVID-19. Dalam putusannya, MK tidak menguraikan problema yang potensial dihadapi di masa krisis dibarengi dengan skema antisipasi penanganan risiko. Problem yang dimaksud, misalnya inflasi akibat krisis kesehatan, tingginya utang akibat kenaikan batasan minimum defisit, potensi korupsi dana bencana, ataupun potensi *abuse of power* Pemerintah di masa krisis, dan lain sebagainya.

Kedua, MK tidak menguatkan sistem *checks and balances* untuk mengontrol kekuasaan pemerintah yang dominan dalam penanganan darurat kesehatan COVID-19, terutama yang dilakukan kekuasaan legislatif (DPR dan DPD), sebagaimana jamak disinggung oleh Para Pemohon dalam pengujian UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19.

Tak hanya DPR dan DPD, Alamsyah Saragih mengungkapkan, *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan negara di tataran kebijakan akan melibatkan 4 (empat) entitas utama lainnya, yaitu Presiden melalui Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia sebagai pembentuk dan pelaksana kebijakan yang perlu diawasi, parlemen (DPR dan DPD) sebagai legislator dan pengawas, dan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai auditor.²⁵ Namun peranan spesial keempat entitas tersebut di masa darurat kesehatan masyarakat tidak dielaborasi dalam pertimbangan hukum MK.

Ketiga, MK seolah mengandalkan keberadaan limitasi waktu keberlakuan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk COVID-19 untuk tidak memeriksa kebijakan keuangan negara di masa darurat kesehatan masyarakat secara lebih mendalam. Melakukan pembatasan keberlakuan undang-undang merupakan upaya MK untuk keluar dari semak belukar kebijakan fiskal dan moneter di masa darurat tanpa mempertanyakan konstitusionalitasnya, sebab dianggap terdapat keterbatasan pilihan kebijakan.

a. Penegasan Kontrol DPR dan DPD dalam Kondisi Darurat

Ketiadaan pengawasan dan kontrol khusus pada kondisi darurat kesehatan masyarakat dari DPR dan DPD (*special measures of legislative oversights*) merupakan salah satu *loophole* besar yang melatarbelakangi pengujian UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19. Undang-Undang ini memiliki fungsi yang krusial sebagai dasar hukum pengelolaan keuangan negara di masa darurat kesehatan COVID-19. Namun demikian, tidak cukup memberikan porsi pengetatan pengawasan lembaga legislatif dalam pengelolaannya.

²⁵ Alamsyah Saragih, *Pengujian UU Keuangan Negara untuk Covid-19*, (tanpa kota dan penerbit), 2022. Disampaikan pada Wawancara Tim Penulis dengan Alamsyah Saragih di Jakarta, 17 Maret 2022.

Terdapat 4 (empat) isu peran pengawasan lembaga legislatif yang disoroti dalam permohonan Nomor 37/PUU-XVII/2020, yaitu:

- (1) Peran DPD dalam hal ikut memberikan pertimbangan terhadap pengesahan Perppu Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 menjadi undang-undang, sebagai bentuk penafsiran ekstensif dari Pasal 22 dan Pasal 22D UUD 1945 serta Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012;
- (2) Pada Pasal 2 ayat (1) huruf a angka 1, angka 2, dan angka 3 UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19, DPR tidak dilibatkan untuk membahas bersama dan memberikan persetujuan terhadap penentuan batasan defisit di atas 3% (tiga persen), begitu pula DPD tidak dilibatkan dalam memberikan pertimbangan, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 23 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD 1945;
- (3) Pada Pasal 1 ayat (1) huruf f UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19, DPR tidak dilibatkan untuk memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan;
- (4) Pada Pasal 2 ayat (1) huruf g UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19, DPR tidak dilibatkan untuk membahas bersama dan memberikan persetujuan tentang sumber-sumber pembiayaan, begitu pula DPD tidak dilibatkan dalam memberikan pertimbangan.

MK pada dasarnya menyadari besarnya kekuasaan eksekutif dan ketiadaan peran lembaga legislatif untuk mengimbangi kekuasaan Presiden dalam pengelolaan keuangan negara dalam kondisi darurat kesehatan publik. Hal ini tecermin dari pertimbangan dan amar putusan MK ketika membatasi waktu keberlakuan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19. MK mengungkapkan, pemberlakuan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 berkaitan erat dengan penggunaan keuangan negara yang sangat memengaruhi perekonomian negara berdasarkan Pasal 23 Ayat (2) UUD 1945, sehingga seharusnya mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD.

Atas dasar tersebut, ketika melimitasi waktu keberlakuan Undang-Undang ini hingga status pandemi COVID-19 diumumkan berakhir oleh Presiden, MK menambahkan klausul harus adanya keterlibatan DPR dan DPD ketika kondisi pandemi COVID-19 masih berlangsung hingga akhir tahun ke-2 sejak Undang-Undang ini diundangkan. Selengkapnya, MK merumuskan sebagai berikut:

"Namun demikian, dalam hal pandemi diperkirakan akan berlangsung lebih lama, sebelum memasuki tahun ke-3, berkaitan dengan pengalokasian anggaran untuk penanganan Pandemi Covid-19, harus mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD.²⁶ Pembatasan demikian perlu dilakukan karena UU a quo telah memberikan pembatasan perihal skema defisit anggaran sampai tahun 2022."

Pertimbangan hukum tersebut sesungguhnya belum menyentuh persoalan fundamental di dalam Undang-Undang ini, yaitu tentang pengawasan luar biasa DPR dan DPD dalam pengelolaan keuangan negara di masa kedaruratan kesehatan masyarakat. MK tidak mengelaborasi dan menafsirkan fungsi-fungsi konstitusional DPR dan DPD di masa darurat, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan dalam Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945. MK tidak memberi penjelasan tentang bagaimana semestinya peran kedua lembaga ini dalam mengimbangi kekuasaan eksekutif yang berpotensi eksekutif dan potensial menimbulkan kesewenangan, terutama dalam hal pengelolaan anggaran penanganan COVID-19. Apalagi, mengingat kecenderungan kekuasaan yang bersifat *top-down* dan tersentralisasi pada kekuasaan eksekutif.

Tom Ginsburg dan Mila Versteeg mengingatkan bahwa untuk meminimalisasi risiko penyimpangan oleh kekuasaan di masa darurat, terdapat tiga prinsip dasar yang harus diimplementasikan: (1) menyediakan pengawasan legislatif dan yudisial terhadap kekuasaan eksekutif; (2) membatasi tindakan luar biasa untuk tindakan yang benar-benar

²⁶ Garis bawah oleh penulis.

diperlukan; (3) memastikan bahwa kekuasaan tersebut bertahan hanya sepanjang durasi pandemi.²⁷ Dalam konteks ini, pengawasan legislatif perlu mengantisipasi kebutuhan Pemerintah memperoleh akselerasi dan fleksibilitas pengelolaan anggaran negara, sebagaimana tecermin dalam UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19. Namun dalam pertimbangan, MK tidak memberikan pesan tentang bagaimana lembaga legislatif perlu secara proaktif mendorong transparansi dan akuntabilitas pengelolaan anggaran di satu sisi, dan tetap memastikan akselerasi pengelolaan anggaran penanganan COVID-19 di sisi lain.

Berkaca dari praktik negara lain, sejumlah *special measures of legislative oversight* yang dapat diimplementasikan, di antaranya:²⁸

1. Membentuk panitia khusus COVID-19 atau memberikan kekuasaan baru kepada panitia khusus yang telah ada;
2. Menetapkan batasan pengeluaran dana darurat;
3. Menetapkan *sunset clauses* dan pembaruan kontingen mekanisme akuntabilitas;
4. Menetapkan tambahan persyaratan monitoring dan pelaporan;
5. Mengikutsertakan auditor nasional sejak dini dalam menilai respon pandemi.

Beragam fungsi spesial legislatif untuk mendukung *checks and balances* di masa darurat di atas, di antaranya diimplementasikan di sejumlah negara demokrasi modern sebagaimana tercantum di tabel berikut:²⁹

²⁷ Tom Ginsburg dan Mila Versteeg, *State of Emergency: Part II*, <<https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-ii/>>, diakses pada [27/06/2020], 2020.

²⁸ OECD, *Legislative Budget Oversight of Emergency Responses: Experiences During the Coronavirus (COVID-19) Pandemic*, diakses melalui <<https://www.oecd.org/coronavirus/en/>>, pada [14/03/2022], 2020, hlm. 11 – 14.

²⁹ Yuna Farhan, "Politik Konsolidasi Fiskal Pasca Putusan MK", disampaikan pada *Eksaminasi Putusan Kebijakan Keuangan Negara untuk COVID-19 (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020)*, diselenggarakan oleh KoDe Inisiatif bekerja sama dengan YAPPIKA-ActionAid pada 25 Februari 2022, hlm. 4.

Tabel 3.2 Praktik Pelibatan Legislatif di Sejumlah Negara

Negara	Praktik Pelibatan Legislatif
Belanda, Australia, Swiss	Menggunakan dana darurat di awal dan persetujuan diberikan di belakang oleh legislatif
New Zealand, Norwegia, Israel, Spanyol	Membentuk komite khusus COVID-19 dan memberikan kekuasaan penuh pada komite terkait
Australia	Memberikan batas atas penggunaan dana darurat
Kanada, Inggris, Swedia, dan Irlandia	Legislatif memberikan batasan waktu atau pembaharuan masa darurat

Semestinya, poin-poin di atas dapat diadopsi dan dielaborasi oleh MK untuk memberikan rambu-rambu terhadap pengawasan legislatif di kondisi krisis di masa kini dan potensial terjadi di masa depan. Dengan demikian, peran MK tidak hanya menginvalidasi atau memperkuat norma yang diujikan dalam *constitutional review*, melainkan menyediakan upaya mitigasi untuk menghindari pelanggaran konstitusional yang potensial terjadi di masa depan.

b. Penegasan Ruang Lingkup Undang-Undang

MK menyadari bahwa ruang lingkup Undang-Undang ini terlampaui luas dan tidak hanya ditujukan untuk penanganan COVID-19 semata. Ini yang menjadi salah satu dasar pertimbangan MK ketika memberlakukan limitasi waktu keberlakuan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19. Menurut MK, pembatasan waktu keberlakuan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 penting karena norma dalam berbagai undang-undang, sebagaimana termaktub dalam Pasal 28 UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19

akan kehilangan keberlakuannya secara permanen. Bahkan norma yang dianulir tersebut tetap tidak berlaku karena masih digunakan untuk kepentingan dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan negara. MK selengkapnyanya mengungkapkan:

"Bahwa oleh karena itu, apabila tidak dilakukan pembatasan waktu pemberlakuan UU 2/2020, maka sejumlah norma dalam berbagai undang-undang yang dianulir tersebut akan kehilangan keberlakuannya secara permanen. Bahkan ketika pandemi Covid-19 telah berakhir, dengan tidak adanya batasan waktu tersebut norma-norma yang dianulir oleh Pasal 28 Lampiran UU 2/2020 tetap saja tidak berlaku karena masih digunakan untuk kepentingan yang lain yaitu dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan.³⁰ Hal demikian menimbulkan ketidakpastian akan batas waktu kondisi kegentingan yang memaksa. Terlebih, pemberlakuan undang-undang a quo berkaitan erat dengan penggunaan keuangan negara yang sangat memengaruhi perekonomian negara yang berdasarkan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 seharusnya mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD."

Kendati demikian, MK tidak memberikan komentar dan batasan tentang sejauh mana substansi yang dapat diatur di dalam hukum darurat untuk merespon kondisi darurat. Konstruksi judul undang-undang yang juga ditujukan untuk menangani ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan terlalu luas dan dapat digunakan untuk kepentingan selain penanganan COVID-19. Oleh karena itu, pembatasan dan lokalisasi isu dari MK menjadi penting guna mengarahkan Pemerintah tetap fokus pada koridor percepatan penanganan pandemi COVID-19 dan menghindari penyalahgunaan

³⁰ Garis bawah oleh penulis.

kewenangan dan anggaran dengan dalih membahayakan perekonomian dan stabilitas sistem keuangan.

Sifat putusan MK yang bernilai *erga omnes* dan berpegangan pada *the binding precedent* membuat penafsiran MK terkait dengan batasan substansi hukum darurat dibutuhkan untuk dimanfaatkan pada kondisi lain yang tidak hanya ditujukan untuk kasus pandemi COVID-19 semata. Penafsiran putusan MK semestinya dapat ditempatkan preseden dan secara lebih visioner sebagai landasan konstitusional dalam mengambil kebijakan di masa depan jika terdapat kondisi serupa yang dihadapi.

c. Pertimbangan Sepaket Kebijakan Keuangan Negara

Satu hal lain yang tidak cukup maksimal dilakukan oleh MK adalah mengelaborasi pertimbangan tentang kebijakan fiskal, moneter, dan perpajakan dalam penanganan pandemi COVID-19. Paket kebijakan keuangan negara yang menjadi substansi pengujian pada Perkara Nomor 37/PUU-XVIII/2020, yaitu:

- a. Judul dan ruang lingkup UU yang meluas, dikhawatirkan tidak hanya ditujukan untuk menangani pandemi COVID-19, tetapi juga untuk krisis ekonomi dan sistem keuangan di luar yang berkaitan dengan pandemi COVID-19;
- b. Penetapan defisit anggaran secara sepihak tanpa melibatkan DPR dan pertimbangan DPD (Pasal 2 ayat (1) huruf a angka 1, angka 2, dan angka 3);
- c. Penggunaan dana abadi pendidikan (Pasal 2 ayat (1) huruf e angka 2);
- d. Tidak adanya persetujuan DPR dalam penerbitan surat utang negara (SUN) dan surat berharga syariah negara (SBSN) serta BI dapat membeli SUN dan/atau SBSN yang diterbitkan Pemerintah di pasar perdana (Pasal 2 ayat (1) huruf f *jo.* Pasal 16 ayat (1) huruf c dan Pasal 19);

- e. Keleluasaan Pemerintah menetapkan sumber-sumber pembiayaan tanpa persetujuan DPR (Pasal 2 ayat (1) huruf g);
- f. Kewenangan *refocusing* anggaran yang potensial mereduksi pelaksanaan otonomi daerah (Pasal 3 ayat (2));
- g. Pemberian insentif pajak yang tidak diiringi dengan larangan PHK berimplikasi pada menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat (Pasal 4 ayat (1) huruf a *jo.* Pasal 5 ayat (1) huruf a dan huruf b);
- h. Masuknya aturan perpajakan Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE) yang merupakan materi *omnibus law* perpajakan (Pasal 4 ayat (1) huruf b, Pasal 4 ayat (2), Pasal 6, dan Pasal 7);
- i. Pembebasan bea masuk dengan ruang lingkup yang sangat luas dan tidak terbatas pada penanganan pandemi COVID-19 (Pasal 9 dan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2));
- j. Tidak adanya akun rekening khusus anggaran COVID-19 (Pasal 12 ayat (1));
- k. Pemberian kewenangan yang besar bagi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) untuk merestrukturisasi lembaga jasa keuangan.

Terhadap pengujian di atas, MK menegaskan kedudukan sebagai *the guardian of the constitution*. Bisa jadi, maksud MK adalah menghormati pilihan kebijakan pembentuk undang-undang. Akan tetapi, pada faktanya, MK memperlihatkan disfungsi sebagai penjaga konstitusi yang semestinya menggali dan memastikan bahwa aturan pengelolaan keuangan negara sejalan dengan UUD 1945, di masa darurat sekalipun. Sebab MK berpegang pada pemikiran bahwa pilihan kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah diadopsi akibat terbatasnya pilihan di kala keterdesakan keadaan atau kondisi darurat. Oleh karena posisinya dilematis, MK menegaskan tidak ada persoalan konstitusionalitas. MK memilih jalan untuk “memborong” pemberian pertimbangan, ketimbang mendalami dan mendeliberasi satu persatu isu krusial yang dihadirkan di dalam permohonan. Menurut Alamsyah Saragih, semestinya, keterbatasan

kebijakan yang diargumentasikan oleh MK dapat ditambah dengan memperkaya perspektif MK melalui keterangan para ahli yang memiliki *expertise* di bidang kebijakan keuangan negara di masa darurat.³¹

Jikapun MK memandang tidak ada opsi lain yang dapat diambil oleh Pemerintah, semestinya MK dapat memperkuat upaya pengimbangan dan pengawasan kepada Pemerintah dan DPR melalui penafsiran-penafsiran yang bersifat mitigatif. Pemikiran ini didukung oleh Bivitri Susanti yang juga mempersoalkan ukuran sampai titik mana sebenarnya kondisi krisis memperbolehkan atau tidak memperbolehkan pengambilan keputusan yang diambil tidak secara hati-hati karena MK memberikan pemakluman atas keterbatasan pilihan dan pengambilan kebijakan yang cepat akibat kondisi krisis.³² Dalam hal ini, MK tidak menguraikan parameter konstitusional.

Hal tersebut merupakan poin utama yang diharapkan keluar dari pertimbangan putusan MK, yakni rambu-rambu untuk memitigasi risiko yang potensial terjadi akibat pilihan-pilihan aturan yang diadopsi di dalam UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19. Terlepas dari apakah MK akan mengabulkan atau tidaknya permohonan, poin mitigasi risiko ini penting sebagai pedoman konstitusional bagi pembentuk kebijakan dan instansi terkait untuk:

- a. memetakan masalah yang potensial timbul akibat pilihan kebijakan;
- b. memahami ukuran dan standar nilai-nilai yang harus diadopsi dalam pilihan kebijakan di masa darurat;
- c. mengambil langkah tindakan dan kebijakan untuk mengantisipasi dampak dari pilihan kebijakan.

³¹ Alamsyah Saragih, *Pengujian UU Keuangan Negara untuk Covid-19*, (tanpa kota dan penerbit), 2022. Disampaikan pada Wawancara Tim Penulis dengan Alamsyah Saragih di Jakarta, 17 Maret 2022.

³² Bivitri Susanti dalam *Eksaminasi Putusan Kebijakan Keuangan Negara untuk COVID-19 (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020)*, diselenggarakan oleh KoDe Inisiatif bekerja sama dengan YAPPIKA-ActionAid pada 25 Februari 2022.

Selain memberikan mitigasi risiko, pemeriksaan mendalam dari MK terhadap tiap isu yang digugat juga diharapkan dapat memetakan dan mencegah celah potensi *abuse of power* dalam pengelolaan anggaran COVID-19. Hal ini berkenaan dengan bagaimana MK berperan aktif pula mendorong transparansi dan akuntabilitas Pemerintah dalam mengelola dana bencana.

Sebagai kompensasi, MK mengatur pembatasan waktu keberlakuan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19, yaitu berlaku hingga status darurat kesehatan masyarakat dan bencana non-alam akibat pandemi COVID-19 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Pertimbangan mitigatif lain yang MK sampaikan ialah berkenaan dengan "penghidupan" kembali kewenangan pemberian persetujuan oleh DPR dan pertimbangan oleh DPD dalam hal penyusunan anggaran dan penetapan batasan defisit. Namun demikian, secara keseluruhan, pertimbangan MK tersebut menunjukkan citra MK yang mundur menjadi peradilan konstitusi karena bersikap pasif dan *non-interventionist*, predikat yang menjauh dari esensi peradilan konstitusi dalam sistem *checks and balances*. MK hanya menjalankan otoritas konstitusionalnya secara prosedural, tetapi tidak secara substantif.

d. Elaborasi Ukuran "Iktikad Baik dan Sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan"

MK memberikan penafsiran frasa "*bukan merupakan kerugian negara*" dalam Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 menjadi "*bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan*". Pasal ini sebelumnya memberikan potensi hak imunitas bagi penyelenggara negara yang diberikan kewenangan untuk mengelola keuangan negara berdasarkan undang-undang ini. Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan

COVID-19 merupakan satu paket pasal bersama dengan Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 27 ayat (3).

Konstruksi Pasal 27 ayat (2) menutup kemungkinan bagi penyelenggara negara untuk dituntut secara pidana maupun perdata, sepanjang pengelolaan anggaran negara menurut Undang-Undang ini dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, Pasal 27 ayat (3) juga menutup *access to justice* terkait segala tindakan, termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Undang-Undang ini, bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan ke peradilan tata usaha negara.

Satu hal yang tidak cukup ditekankan oleh MK adalah mengenai esensi frasa "iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan" dalam ketentuan ini. Sebab bagaimanapun juga, untuk mengetahui apakah pembentukan kebijakan atau pengelolaan keuangan negara didasarkan pada iktikad baik atau iktikad yang buruk, serta kepatuhan dengan hukum, harus menjalani proses penegakan hukum. Proses tersebut dimulai dari penyelidikan dan penyidikan di Kepolisian, pendakwaan/penuntutan oleh Kejaksaan, serta adjudikasi dan pembacaan putusan oleh kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman Mahkamah Agung dan pengadilan di bawahnya lah yang berwenang untuk menyatakan sejauh mana iktikad baik dan kesesuaian dengan hukum telah terpenuhi. Oleh karena itu, sesungguhnya frasa ini tidak diperlukan.

Hal lain yang dapat didalami lebih lanjut juga ialah alasan dan arah yang diharapkan Pemerintah dan DPR dengan menambahkan frasa tersebut. Seolah secara otomatis, memanfaatkan keadaan krisis untuk memberikan imunitas bagi penyelenggara negara tertentu. Pemerintah dan DPR beralasan bahwa ketentuan tersebut dapat dibenarkan karena pada beberapa undang-undang yang terkait dengan penanganan krisis, diatur perlindungan hukum kepada otoritas yang berwenang dalam mengambil dan mengimplementasikan kebijakan, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan

Pasal 48 ayat (1) menyebutkan, kecuali terdapat unsur penyalahgunaan wewenang, anggota KSSK dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, BI, OJK, dan LPS tidak dapat dituntut, baik secara perdata maupun pidana atas pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang berdasarkan Undang-Undang ini.

2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak

Pasal 22 menyebutkan bahwa Menteri, Wakil Menteri, pegawai Kementerian Keuangan, dan pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengampunan Pajak, tidak dapat dilaporkan, digugat, dilakukan penyelidikan, dilakukan penyidikan, atau dituntut, baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada itikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun itikad baik dijelaskan apabila dalam melaksanakan tugasnya tidak untuk mencari keuntungan bagi diri sendiri, keluarga, kelompok, dan/atau tindakan lain yang terindikasi korupsi, kolusi, dan/atau nepotisme.

3. Undang-Undang Bank Indonesia

Pasal 45 mengatur bahwa Gubernur, Deputy Gubernur, dan/atau pejabat Bank Indonesia tidak dapat dihukum karena telah mengambil keputusan atau kebijakan yang sejalan dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini sepanjang dilakukan dengan itikad baik.

4. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman

Pasal 10 menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Ombudsman tidak dapat ditangkap,

ditahan, diinterogasi, dituntut, atau digugat di muka pengadilan.

5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat

Pasal 16 menyatakan bahwa Advokat tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana dalam menjalankan tugas profesinya dengan iktikad baik untuk kepentingan pembelaan klien dalam sidang pengadilan.

6. Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Pasal 224 ayat (1) mengatur bahwa Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR.

Pendirian penulis yang mempertanyakan fungsi frasa “iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan” sejalah dengan perspektif Bivitri Susanti. Bivitri Susanti mengungkapkan, apabila “iktikad baik” maupun “bukan iktikad baik” merupakan sesuatu yang harus dibuktikan dalam persidangan di pengadilan, mengapa pasal tersebut perlu dimasukkan—baik oleh pembentuk undang-undang maupun oleh MK melalui putusannya?³³ Hal ini, sejatinya tidak diperlukan ketika pengelolaan negara berpegang teguh pada asas-asas *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). AUPB difungsikan sebagai pagar untuk menilai: *pertama*, apakah dalam praktik pengambilan keputusan yang sifatnya diskresioner dalam kondisi bencana/darurat sudah sesuai dengan AUPB atau tidak. *Kedua*, apakah ada ruang bagi pembuat kebijakan untuk keluar dari AUPB? Dalam konteks yang kedua ini, Bivitri menilai bahwa pembahasan mengenai AUPB menjadi lebih relevan untuk dipertanyakan dan dielaborasi oleh MK.³⁴

³³ Bivitri Susanti dalam *Eksaminasi Putusan Kebijakan Keuangan Negara untuk COVID-19 (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020, Ibid.*

³⁴ Bivitri Susanti dalam *Eksaminasi Putusan Kebijakan Keuangan Negara untuk COVID-19 (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020, Ibid.*

Lebih lanjut, Bivitri menegaskan bahwa tidak boleh ada “selimut” yang sengaja dibuat justru untuk melindungi pengambilan-pengambilan keputusan agar tidak terdapat konsekuensi dari keputusan tersebut. Dalam sebuah negara hukum, tidak boleh ada yang boleh membuka ruang tentang pembuatan kebijakan tanpa hati-hatian yang berujung menjadi tindakan kriminal. Alasan penanganan krisis atau hal lainnya tidak dapat dijadikan pembenar. Dalam konteks negara hukum, tidak boleh ada imunitas-imunitas yang bisa berujung pada impunitas.³⁵

e. Gugatan Tata Usaha Negara untuk Kebijakan Penanganan COVID-19 Masih Tertutup

Putusan MK pada perkara ini membuka sebagian objek untuk dapat digugat di pengadilan tata usaha negara (TUN), sebagaimana diatur di dalam Pasal 27 ayat (3) Lampiran UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19. Keputusan badan TUN yang berkaitan dengan pandemi COVID-19 tetap dikecualikan sebagai objek gugatan TUN. Ada inkonsistensi yang diperlihatkan oleh MK, di satu sisi, MK berpendirian bahwa isu yang berkaitan dengan “ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan negara” seharusnya dapat tetap dikontrol dan dapat dijadikan gugatan ke Peradilan TUN untuk mencegah kesewenang-wenangan (*abuse of power*) dan ketidakpastian hukum. Namun di sisi lain, terhadap isu yang berkaitan dengan penanganan pandemi COVID-19 tidak dapat dijadikan objek gugatan di peradilan TUN.

Dalam hal ini, sulit untuk memahami konstruksi berpikir MK. Sangat disayangkan, MK tidak menjawab desakan untuk mencegah hambatan dalam sistem peradilan dan untuk menjamin berfungsinya sistem peradilan. Padahal, menurut Bivitri Susanti, negara hukum diawasi dengan

³⁵ Bivitri Susanti dalam *Eksaminasi Putusan Kebijakan Keuangan Negara untuk COVID-19 (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020, Ibid.*

kecurigaan terhadap penyelenggara negara, sebab potensi *abuse of power* selalu ada.³⁶ Namun ketika sarana untuk menggagalkan *abuse of power* itu ditutup, bagaimana publik dapat menaruh kepercayaan terhadap sistem penyelenggaraan negara dan sistem peradilan?

Di masa darurat kesehatan masyarakat akibat pandemi COVID-19, kekuasaan penyelenggaraan negara tersentral di tangan Pemerintah karena membutuhkan upaya yang cepat dan adaptif untuk merespon pandemi COVID-19. Namun demikian, tidak dapat serta merta mengesampingkan aspek pengawasan dan akses terhadap lembaga peradilan untuk mempertanyakan dan menggugat keputusan-keputusan yang dihasilkan yang berkaitan dengan penanganan COVID-19.

Dinamika penanganan COVID-19 memperlihatkan bahwa masyarakat sangat kritis terhadap upaya Pemerintah menangani COVID-19. Sejumlah kebijakan menjadi diskursus dan pertentangan bagi publik, seperti tender Kartu Prakerja, kebijakan pembatasan mobilisasi warga yang inkonsisten, kebijakan pencegahan dan penanganan COVID-19, tes COVID-19, dan lain sebagainya. Ruang peradilan TUN dapat digunakan sebagai upaya untuk: (1) mengoreksi kebijakan yang tidak efektif dan tidak sesuai dengan asas-asas AUPB untuk lebih mengoptimalkan upaya Pemerintah dalam penanganan COVID-19; (2) memulihkan hak warga negara yang dirugikan akibat suatu keputusan penyelenggara negara; (3) menghukumkan penyelenggara negara secara administratif dan mencegah kejadian serupa agar tidak terulang.

3. Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi

Presiden Joko Widodo telah mengumumkan perpanjangan status faktual pandemi COVID-19 di Indonesia melalui Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 2021 tentang Penetapan Status Faktual Pandemi

³⁶ Bivitri Susanti dalam *Eksaminasi Putusan Kebijakan Keuangan Negara untuk COVID-19 (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020, Ibid.*

Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) di Indonesia pada, tanggal 31 Desember 2021. Keppres tersebut menegaskan status pandemi COVID-19 masih berlaku di tahun 2022. Ini menimbulkan konsekuensi bahwa landasan hukum pengelolaan keuangan negara masih merujuk pada UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19, sejalan dengan apa yang diperintahkan MK.

Langkah ini patut diapresiasi, sebab merupakan iktikad baik dari Pemerintah dalam menindaklanjuti pertimbangan hukum dan amar Putusan MK Nomor 37/PUU-XVIII/2020. Putusan ini mengamankan pentingnya pembaruan secara berkala mengenai status kedaruratan kesehatan masyarakat dan bencana nonalam COVID-19 untuk memberikan kepastian hukum terhadap penyelenggaraan negara, khususnya penanganan COVID-19, dan peran krusial *checks and balances* DPR dan DPD dalam keadaan darurat untuk mengimbangi kekuasaan Pemerintah.

Berkaitan dengan defisit APBN, Menteri Keuangan Sri Mulyani telah menargetkan defisit APBN TA 2022 pada angka 4 - 4,8% (empat sampai empat koma delapan persen). Dengan mengingat bahwa di dalam UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 maupun pada putusan MK, tahun 2022 menjadi tahun terakhir yang mana batasan defisit tidak lagi dibatasi maksimal 3% (tiga persen) untuk menyesuaikan kondisi keuangan pada saat COVID-19. Oleh karena itu, perlu disoroti langkah-langkah penyesuaian seperti apa yang akan dilakukan oleh penyelenggara negara agar dapat mencapai defisit APBN kembali di bawah 3% (tiga persen).

Menteri Keuangan juga menganggarkan total anggaran Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) senilai Rp 455,62 triliun dengan rincian, Rp. 122,5 triliun untuk kesehatan, Rp. 154,8 triliun untuk perlindungan sosial, dan Rp. 178,3 triliun untuk penguatan ekonomi. Namun demikian, Menteri Keuangan membuka peluang penggunaan anggaran PEN untuk pemindahan Ibu Kota Baru. Alokasi anggaran sebesar Rp.510 miliar yang

dialokasikan untuk tujuh kementerian berdasarkan Perpres Nomor 58 Tahun 2021 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2022.

Kebijakan Pemerintah ini perlu dikawal dan sejumlah hal perlu diantisipasi agar tetap sejalan dengan UUD 1945, Putusan MK Nomor 37/PUU-XVIII/2020, peraturan perundang-undangan lainnya, dan perkembangan pandemi COVID-19. Langkah-langkah yang perlu diimplementasikan ke depan meliputi tiga aspek, yaitu aspek kebijakan keuangan negara, aspek *checks and balances* DPR dan DPD, dan aspek pemenuhan hak konstitusional atas kesehatan masyarakat dan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan.

Dari **Aspek Kebijakan Keuangan Negara**, Pemerintah seyogianya mulai berradaptasi dengan perubahan skema batasan defisit anggaran, mengingat defisit di atas 3% (tiga persen) berlaku hingga berakhirnya Tahun Anggaran 2022 dan sejak Tahun Anggaran 2023 batasan defisit kembali menjadi maksimal 3% (tiga persen). Adaptasi juga dilakukan terhadap kemungkinan kebijakan fiskal dan moneter yang baru, mengingat UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 berlaku sampai status darurat kesehatan masyarakat dan bencana nonalam COVID-19 dicabut. Pemerintah juga perlu mengevaluasi dan memperhatikan alokasi anggaran COVID-19 di pusat dan daerah dengan mengakselerasi penyerapan anggaran yang disesuaikan dengan kondisi darurat kesehatan masyarakat dan bencana nonalam COVID-19 dan tetap memperhatikan aspek akuntabilitas, transparansi, dan kehati-hatian serta memastikan bahwa alokasi anggaran tepat sasaran untuk percepatan penanganan pandemi COVID-19.

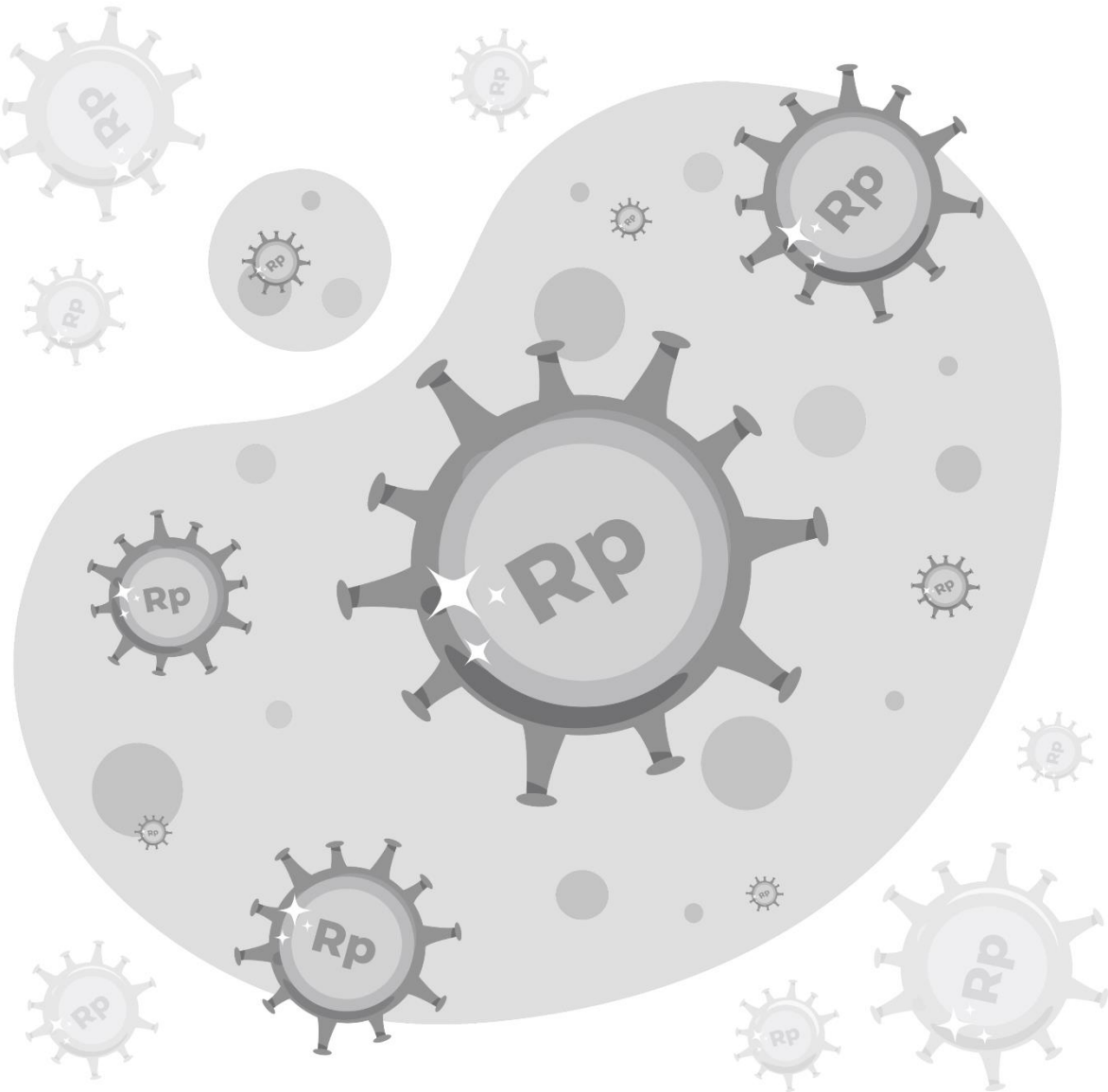
Selain itu, dari **Aspek Checks and Balances DPR dan DPD**, DPR dan DPD mesti memperkuat pengawasan perumusan APBN dan penetapan batasan defisit APBN serta akuntabilitas penggunaan anggaran COVID-19 dengan model pengawasan yang adaptif dan responsif serta mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi. DPR dan DPD pun secara proaktif melakukan pengawasan dan peninjauan terhadap

kebijakan kesehatan masyarakat untuk mempercepat penanganan pandemi COVID-19. Selain itu, DPR dan DPD juga melakukan peninjauan terhadap status pandemi COVID-19 secara periodik (per tiga atau enam bulan mengikuti evaluasi triwulan kinerja pelaksanaan APBN) untuk memberikan kepastian hukum yang berimplikasi pada penyelenggaraan negara, terutama pada pengelolaan keuangan negara dan pelayanan kesehatan masyarakat. Kendati tidak diatur secara eksplisit dalam legislasi ataupun putusan MK, DPR dan DPD harus berinisiatif untuk melakukan evaluasi ini.

Selanjutnya, terhadap **Aspek Pemenuhan Hak Konstitusional Atas Kesehatan Masyarakat dan Penyelenggaraan Birokrasi Pemerintahan**, penanganan COVID-19 tidak hanya meliputi kebijakan anggaran COVID-19, melainkan juga kebijakan kesehatan masyarakat. Mengingat pandemi COVID-19 yang masih menyebar dan mutasi virus varian baru, Pemerintah perlu mengevaluasi desain dan perencanaan terkait percepatan penanganan pandemi COVID-19 dan pemenuhan kebutuhan kesehatan masyarakat, seperti meningkatkan capaian vaksinasi nasional, mengupayakan *booster* vaksinasi yang aksesibel, dan pemenuhan fasilitas kesehatan yang memadai dan memberikan kemudahan akses kepada kelompok rentan. Perlu diingat pula, penting untuk menegakkan birokrasi penyelenggaraan keuangan negara yang antikorupsi, transparan, dan akuntabel, sejalan dengan penghapusan imunitas terhadap pertanggungjawaban pidana, perdata, dan tata usaha negara bagi penyelenggara keuangan negara dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020.

Bagian Empat

Remaining Agenda



Bagian ini menguraikan sejumlah agenda yang belum selesai untuk ditindaklanjuti guna merespon penanganan pandemi COVID-19. Agenda-agenda di bawah ini dapat dijadikan objek untuk dianalisis lebih mendalam pada penelitian tersendiri. Terdapat 5 (lima) isu yang disoroti, yaitu: (1) desain konstitusional materi perppu; (2) limitasi waktu pembahasan APBN Tahun Anggaran 2023 dan Status Pandemi COVID-19; (3) distribusi kewenangan di level undang-undang, peraturan menteri, dan di level pemerintahan daerah; (4) tata kelola kelembagaan negara dan anggaran di masa pandemi COVID-19; (5) sektor yang seharusnya menjadi perhatian khusus di masa darurat kesehatan masyarakat; dan (6) partisipasi dan transparansi proses penyusunan kebijakan.

1. Desain Konstitusional Materi Perppu

Putusan MK Nomor 37/PUU-XVIII/2020 tidak cukup memberikan pesan terkait sejauh mana substansi yang dapat diatur di dalam perppu. Hal ini mengingatkan MK dalam pertimbangan tentang kebijakan keuangan negara melakukan pendekatan “borongan”, artinya tidak mendalami isu satu per satu. Desain konstitusional materi perppu menjadi penting agar perppu tidak secara serta merta digunakan sebagai wadah untuk menetapkan kebijakan kontroversial lewat jalur cepat. Perppu semestinya ditujukan khusus untuk mengakomodasikan pengaturan dan menyelesaikan persoalan genting yang sudah berada di depan mata dan belum terdapat dasar hukum penyelesaiannya.

2. Limitasi Waktu Pembahasan APBN Tahun Anggaran 2023 dan Status Pandemi COVID-19

Pada Putusan MK Nomor 37/PUU-XVIII/2020, MK telah menegaskan pembatasan waktu keberlakuan UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19. Tahun 2022 menjadi tahun terakhir batasan defisit tidak lagi dibatasi maksimal 3% (tiga persen), tergantung dengan apakah Pemerintah akan mempertahankan status pandemi COVID-19 sebagai kedaruratan kesehatan masyarakat dan bencana nonalam. Ketika status

pandemi COVID-19 masih dipertahankan, batasan defisit di atas 3% (tiga persen) masih akan berlaku, dengan catatan, proses pembahasan dan pengesahan APBN Tahun Anggaran 2023 harus melalui proses yang konstitusional, yaitu pengesahan UU APBN yang diimbangi oleh *checks and balances* dari DPR dan DPD.

Atas penyesuaian tersebut, Pemerintah mesti bersiap melakukan konsolidasi fiskal yang sejalan dengan amanat putusan MK. Konsolidasi fiskal adalah arah kebijakan fiskal pemerintah untuk mengurangi defisit dan akumulasi utang yang telah terjadi selama masa pandemi COVID-19. Konsolidasi fiskal mencakup persoalan sebagai berikut: (1) besaran dan kecepatan penyesuaian yang dilakukan; (2) konsekuensi yang potensial dihadapi jika menunda pembatasan defisit; (3) mempertimbangkan apakah belanja harus dipanjatkan atau pendapatan harus dinaikkan, atau bahkan keduanya; (4) pemilihan komponen pendapatan dan belanja yang mesti disesuaikan; (5) ongkos politik penyesuaian fiskal.³⁷

Menurut Yuna Farhan, tantangan konsolidasi fiskal untuk Tahun Anggaran 2023 akan lebih menantang, sebab selain tahun 2022 menjadi tahun terakhir Pemerintah memiliki keleluasaan melebihi batas defisit 3% (tiga persen), perebutan sumber daya anggaran juga semakin ketat. Hal ini disebabkan oleh tekanan fiskal dari sisi pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Menurutnya, pada sisi pendapatan, kontraksi ekonomi saat pandemi COVID-19 tahun 2020 mengakibatkan penurunan penerimaan pajak hingga 16,88%. Selain itu, pertumbuhan ekonomi menurun yang ditandai dengan permintaan dan harga berbagai komoditas turun, penurunan penerimaan pajak yang juga diakibatkan oleh berbagai insentif Pemerintah. Rasio bunga utang terhadap penerimaan (*interest payment ratio*) mencapai 13,58% (tiga belas koma lima puluh delapan persen) dan rasio bunga dan cicilan utang terhadap penerimaan (*debt service ratio*) mencapai 36,74% (tiga puluh enam koma tujuh puluh empat persen).³⁸

³⁷ Yuna Farhan, "Politik Konsolidasi Fiskal Pasca Putusan MK"..., *Ibid.*, hlm. 7.

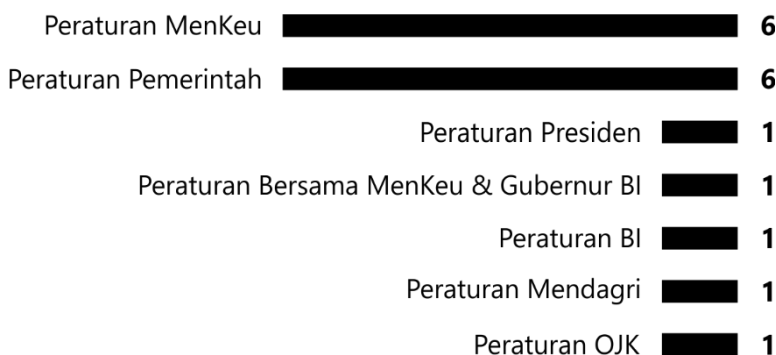
³⁸ Yuna Farhan, "Politik Konsolidasi Fiskal Pasca Putusan MK"..., *Ibid.*, hlm. 7.

Konsolidasi fiskal ini akan dipengaruhi juga dengan bagaimana Pemerintah menanggapi status kedaruratan kesehatan dan bencana non-alam COVID-19, mengingat pula pandemi COVID-19 tidak dapat diprediksi dan varian COVID-19 terus berkembang. DPR dan DPD perlu proaktif untuk mengawasi penetapan status ini, sebab hal ini berkaitan erat dengan landasan hukum aturan main utama dalam pengelolaan anggaran negara.

3. Distribusi Kewenangan di Level Undang-Undang, Peraturan Menteri, dan di Level Pemerintahan Daerah

UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 cukup banyak memberikan delegasi pengaturan ke level peraturan pelaksana, bahkan terhadap hal-hal yang sifatnya fundamental dan semestinya diatur di level undang-undang. Terdapat 17 (tujuh belas) pasal yang menurunkan pengaturan lebih lanjut di level peraturan pelaksana. *Chart* di bawah ini menunjukkan jenis peraturan pelaksana dan jumlah pendelegasian terhadapnya di UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19.

Diagram 3.1 Jumlah dan Jenis Peraturan Pelaksana dalam UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19



Dari data di atas, porsi pengaturan lebih lanjut diberikan kepada Menteri Keuangan dengan total terdapat 6 (enam) delegasi pengaturan. Jumlah ini setara dengan porsi Peraturan Pemerintah juga yang memperoleh 6 (enam) delegasi pengaturan. Teknis lainnya diatur lebih lanjut pada Peraturan Menteri Dalam Negeri, Peraturan Presiden, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia, dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan. Kendati lembaga tersebut memiliki masing-masing satu porsi pengaturan saja, tetapi hal yang diatur sangat krusial. Seperti misalnya pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Presiden berisikan tentang perubahan postur dan/atau rincian APBN dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara dan langkah-langkah pelaksanaan kebijakan keuangan negara di masa pandemi COVID-19. Aturan ini menjadi tersentralisasi di Pemerintah, padahal ia mengandung maksud perubahan APBN tanpa melalui proses perubahan undang-undang, sehingga menihilkan peran DPR dan DPD sebagai representasi rakyat.

Rincian mengenai substansi pengaturan yang diatur lebih lanjut di peraturan pelaksana ialah sebagai berikut:

Tabel 4.1 Peraturan Pelaksana Penerima Delegasi dalam UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19

Peraturan Pelaksana	Persoalan
Peraturan Menteri Keuangan	1. Pasal 2 ayat (2) tentang ketentuan lebih lanjut mengenai kebijakan keuangan negara. 2. Pasal 6 ayat (13) tentang: (a) tata cara penunjukan, pemungutan, dan penyetoran, serta pelaporan Pajak Pertambahan Nilai; (b) kehadiran ekonomi signifikan, tata cara pembayaran dan pelaporan Pajak

	Penghasilan atau pajak transaksi elektronik; (c) tata cara penunjukan perwakilan. 3. Pasal 7 ayat (7) tentang tata cara: (a) pemberian teguran; dan (b) permintaan pemutusan akses 4. Pasal 10 ayat (1) tentang perubahan atas barang impor yang diberikan pembebasan bea masuk berdasarkan tujuan pemakaiannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995. 5. Pasal 10 ayat (2) tentang perubahan atas barang impor yang dapat diberikan pembebasan atau keringanan bea masuk berdasarkan tujuan pemakaiannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995. 6. Pasal 24 ayat (2) tentang persyaratan dan tata cara pemberian pinjaman oleh Pemerintah kepada Lembaga Penjamin Simpanan.
Peraturan Menteri Dalam Negeri	Pasal 3 ayat (2) tentang ketentuan mengenai penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (<i>refocusing</i>), perubahan alokasi, dan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Peraturan Pemerintah	1. Pasal 5 ayat (3) tentang ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan tertentu penyesuaian tarif Pajak Penghasilan Wajib Pajak dalam negeri. 2. Pasal 6 ayat (12) tentang besaran tarif, dasar pengenaan, dan tata cara penghitungan Pajak Penghasilan dan pajak transaksi elektronik. 3. Pasal 11 ayat (7) tentang pelaksanaan program pemulihan nasional. 4. Pasal 15 ayat (3) tentang ketentuan lebih lanjut mengenai skema pemberian dukungan oleh Pemerintah untuk penanganan permasalahan lembaga jasa keuangan dan stabilitas sistem keuangan yang membahayakan perekonomian nasional. 5. Pasal 20 ayat (1) huruf d tentang kebijakan penjaminan simpanan untuk kelompok nasabah dengan mempertimbangkan sumber dana dan/atau peruntukan simpanan serta besaran nilai yang dijamin bagi kelompok nasabah tersebut. 6. Pasal 20 ayat (2) tentang ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan dalam rangka melaksanakan langkah-langkah penanganan permasalahan stabilitas sistem keuangan.
Peraturan Presiden	Pasal 12 ayat (2) tentang Perubahan postur dan/atau rincian APBN dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara dan langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 11
Peraturan Bank Indonesia	Pasal 16 ayat (2) tentang kewajiban penerimaan dan penggunaan devisa

Peraturan bersama Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia	Pasal 18 ayat (4) tentang skema dan mekanisme pemberian Pinjaman Likuiditas Khusus (PLK)
Peraturan Otoritas Jasa Keuangan	Pasal 23 ayat (2) tentang ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam rangka melaksanakan kebijakan stabilitas sistem keuangan

Di satu sisi, pembentukan peraturan pelaksana dibutuhkan untuk mengatur mekanisme pelaksanaan secara mendetail yang tidak diuraikan secara eksplisit di undang-undang. Namun di sisi lain, pendelegasian peraturan pelaksana juga memberikan eksklusivitas bagi lembaga yang diberikan kewenangan untuk merumuskan aturan. Berbeda dengan pembentukan aturan di level undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, dan peraturan lembaga lainnya tidak melalui proses pembahasan dan persetujuan bersama dengan DPR dan pemberian pertimbangan oleh DPD.

Mekanisme pengawasan pada proses pembuatan harus dilakukan secara lebih ketat. Selain itu, lembaga legislatif mesti proaktif untuk merumuskan cara-cara yang memungkinkan untuk menjangkau proses dan substansi aturan sebagai bentuk supervisi kebijakan Pemerintah.

4. Tata Kelola Kelembagaan Negara dan Anggaran di Masa Pandemi COVID-19

Tata kelola birokrasi kelembagaan negara dan penggunaan anggaran di masa pandemi COVID-19 merupakan salah satu rapor termerah sepanjang administrasi penanganan pandemi COVID-19. Titik-titik krusial yang menjadi diskursus berkelindan dengan masalah transparansi dan akuntabilitas pengelolaan negara serta potensi tindak pidana korupsi dan

maladministrasi, yaitu soal akselerasi penyerapan anggaran COVID-19, program Kartu Prakerja, tumpang tindih bantuan sembako.

Program pemulihan ekonomi masyarakat terdampak menjadi tidak efektif akibat adanya fragmentasi politik dan anggaran.³⁹ Program bantuan kepada masyarakat berupa sembako, bantuan tunai, perluasan program perlindungan sosial, padat karya, hingga kartu prakerja, dianggarkan dari kantong kementerian/lembaga dan dinas, dari pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota, hingga pemerintahan desa. Distribusi bantuan yang tersebar di banyak badan kerap kali terjadi tumpang tindih karena dikelola terpisah-pisah oleh masing-masing institusi pusat maupun daerah dengan basis data dan kepentingan politik yang berbeda-beda, sehingga bersifat *redundant* (berulang atau mubazir). Laporan hasil pemeriksaan BPK (2021) terhadap Sistem Pengendalian Internal dan Kepatuhan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) mengkonfirmasi sebesar Rp. 2,4 triliun berbagai program bantuan sosial yang tersebar di Kementerian/Lembaga banyak yang salah sasaran, tidak memiliki pertanggungjawaban yang memadai, duplikasi, dan tidak sesuai kriteria.⁴⁰

Masih berkenaan dengan distribusi bantuan sosial, berdasarkan laporan pemantauan *Indonesia Budget Center* dan *Indonesia Corruption Watch*, berikut merupakan potensi penyimpangan anggaran dan distribusi bantuan sosial:⁴¹

Tabel 4.2 Potensi Penyimpangan Anggaran COVID-19

Daerah	Kasus
DKI Jakarta	1. adanya dugaan pengurangan volume bantuan sosial sembako oleh pihak RT;

³⁹ Yuna Farhan, "Politik Konsolidasi Fiskal Pasca Putusan MK"..., *Ibid.*, hlm. 5; Eryvn Kaffah, *Fokus Perhatian Terkait Penanganan COVID-19*, FITRA, 2020, hlm. 8.

⁴⁰ Yuna Farhan, "Politik Konsolidasi Fiskal Pasca Putusan MK"..., *Ibid.*, hlm. 5.

⁴¹ Hatma Nova Kartikasara, *Anggaran COVID-19 dalam Ruang Tertutup*, Indonesia Budget Center, 2020, hlm. 11 – 15.

	2. data yang ada di RT dan <i>website</i> daftar penerima bantuan sosial Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tidak sinkron; 3. tumpang tindih dengan penerima bantuan sosial Presiden dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta; 4. terdaftar sebagai penerima bantuan sosial, tetapi tidak mendapatkan bantuan sosial; dan 5. jumlah paket bantuan sosial yang turun di RT tiap tahap kerap kali berubah.
Kabupaten Tanah Data, Provinsi Sumatera Barat	1. Tim Gugus Tugas Tanah Datar diduga korupsi anggaran COVID-19 2. Modus penyimpangan dengan indikasi <i>mark up</i> anggaran pengadaan 160 set Alat Pelindung Diri (APD), pengadaan tempat tidur 5 buah, kegiatan fiktif pembuatan <i>website</i> informasi COVID-19, pengadaan <i>hand rub</i> yang melibatkan langsung PPK.
Provinsi Kalimantan Barat	1. Terdapat indikasi penyelewengan anggaran berupa pemotongan bantuan sosial dari Kementerian Sosial sebesar 90% dari nilai bantuan, yaitu senilai Rp177 juta di Kecamatan Rasau Jaya, Kabupaten Kubu Raya, Provinsi Kalimantan Barat 2. Terdapat indikasi pemotongan nilai bantuan sebesar Rp500 ribu – Rp700 ribu per orang untuk penerima bantuan lansia di atas 45 tahun, senilai Rp2.700.000,00
Kota Serang, Provinsi Banten	Terdapat indikasi <i>mark-up</i> anggaran bantuan sosial senilai Rp1,9 miliar oleh PT Bantani Damir Primarta. Temuan indikasi <i>mark up</i> ini telah dikembalikan ke kas daerah dan DPRD

	mengusulkan untuk digunakan kembali guna belanja bantuan sosial.
Kabupaten Bojonegoro, Jawa Timur	Dugaan senilai Rp800 juta bantuan sosial dari Kementerian Sosial tidak disalurkan

Aspek lain yang menjadi diskursus adalah Program Kartu Prakerja yang sarat *conflict of interest*, tidak transparan, dan tidak dapat dipertanggungjawabkan. Berdasarkan catatan Indonesia Corruption Watch, program ini hampir tidak ditujukan sebagai upaya penanggulangan COVID-19 dari aspek dampak ekonomi.⁴² Masalah lainnya juga ialah persoalan tender dan pengadaan lembaga yang menjadi *platform* pelatihan serta kapabilitas dan potensi konflik kepentingan, standar harga tidak jelas, dan besaran komisi *platform* tidak jelas.⁴³

5. Sektor yang Seharusnya Menjadi Perhatian Khusus di Masa Darurat Kesehatan Masyarakat

UU Kebijakan Keuangan Negara untuk COVID-19 amat terfokus sebatas pada pengelolaan anggaran penanganan COVID-19. Sementara itu, terdapat aspek lain yang semestinya menjadi perhatian di masa darurat kesehatan masyarakat. Sektor pertama adalah berkenaan dengan mitigasi pengelolaan kebencanaan. Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana untuk mendukung persoalan ini telah terhenti. Ada dua isu penting yang dapat didalami lebih lanjut, yaitu: (1) penetapan kelembagaan apakah tetap dikelola oleh BNPB atau ditempatkan di masing-masing kementerian. Aspek anggaran yang dapat dimanfaatkan oleh kementerian membuka peluang perubahan ini; (2) persentase dana untuk kemanusiaan dan untuk penanggulangan bencana

⁴² Egi Primayoga, dkk., *Polemik Mitra dan Lembaga Pelatihan Program Kartu Prakerja – Catatan Kritis Lembaga Pelatihan Program Kartu Prakerja*, Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2020, hlm. 4.

⁴³ Egi Primayoga, dkk., *Polemik Mitra dan Lembaga Pelatihan Program Kartu Prakerja – Catatan Kritis Lembaga Pelatihan Program Kartu Prakerja...*, hlm. 9 – 13.

mandek di DPR dan Pemerintah. Pemerintah menyatakan bahwa 3% (tiga persen) alokasi dana dari APBN menjadi terlalu besar dan memberatkan keuangan negara.⁴⁴

Sektor kedua adalah jaminan sosial bagi masyarakat, terutama para pihak yang terdampak pemutusan hubungan kerja (PHK) akibat krisis akibat COVID-19. Sektor ketiga, berkenaan dengan alokasi anggaran bencana untuk COVID-19 agar tepat sasaran. Misalnya, suntikan dana PEN yang ditujukan kepada BUMN. Total anggaran PEN yang disuntikkan ke BUMN beragam, yaitu sebesar Rp44,57 triliun, yang kemudian terus meningkat menjadi Rp53,57 triliun dan Rp62,2 triliun. Dana tersebut ditujukan kepada 11 (sebelas) BUMN, yaitu PT PLN, PT Hutama Karya, PT Garuda Indonesia, PT Kereta Api Indonesia, PT Perkebunan Nusantara, PT BPUI, PT Permodalan Nasional Madani, PT Krakatau Steel, PERUMNAS, PT Pertamina, dan PT Pengembangan Pariwisata Indonesia. Dari seluruh BUMN yang memperoleh suntikan dana PEN, mayoritas konsisten mengalami kenaikan utang selama tahun 2015–2019 dan sempat mengalami rugi dalam waktu yang panjang. Atau dengan kata lain, BUMN tersebut tidak berkinerja baik.⁴⁵ Menurut Sekretaris Jenderal FITRA, hanya PT Pertamina, sebagai satu dari empat BUMN yang tergolong memberikan kontribusi besar bagi pendapatan negara.

6. Partisipasi Publik dan Transparansi Penyusunan Kebijakan

Partisipasi publik dan transparansi penyusunan kebijakan di masa pandemi COVID-19 juga merupakan catatan penting sepanjang penanganan pandemi COVID-19. Kebijakan di level undang-undang sepanjang pandemi COVID-19 sangat mengecewakan dari aspek partisipasi publik, keterbukaan dokumen terkait, dan ketergesa-gesaan

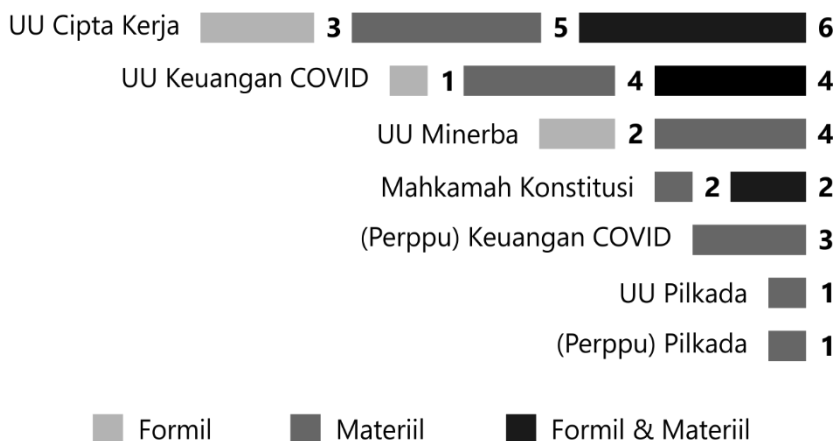
⁴⁴ Pemaparan Indira Hapsari pada *Expert Meeting Review* Penulisan Buku Konstitusionalitas Keuangan Negara untuk COVID-19, diselenggarakan oleh KoDe Inisiatif bekerja sama dengan YAPPIKA-ActionAid pada 22 Maret 2022.

⁴⁵ Indonesia Corruption Watch, *Policy Brief: Menakar Akuntabilitas Kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional untuk BUMN*, Jakarta: Indonesia Corruption Watch, hlm. 4.

dalam pengesahan undang-undang. Hal ini dapat terlihat dari proses pembentukan undang-undang yang disahkan di masa pandemi COVID-19, seperti Revisi UU Minerba, Revisi UU Mahkamah Konstitusi, dan UU Cipta Kerja.

Ketidakpuasan publik terhadap proses pembentukan undang-undang ini dikonfirmasi dari data olahan KoDe Inisiatif yang menunjukkan bahwa persoalan ini menjadi reduksi dari proses pembentukan yang tidak partisipatif dan tidak transparan, sehingga berujung pada ruang sidang adjudikasi MK tak lama setelah undang-undang disahkan. Diagram batang berikut menunjukkan jumlah pengajuan *judicial review* dan jenis pengujiannya:⁴⁶

Diagram 4.2 *Judicial Review* terhadap Undang-Undang yang Disahkan di Masa Pandemi COVID-19 Sepanjang Tahun 2020-2021



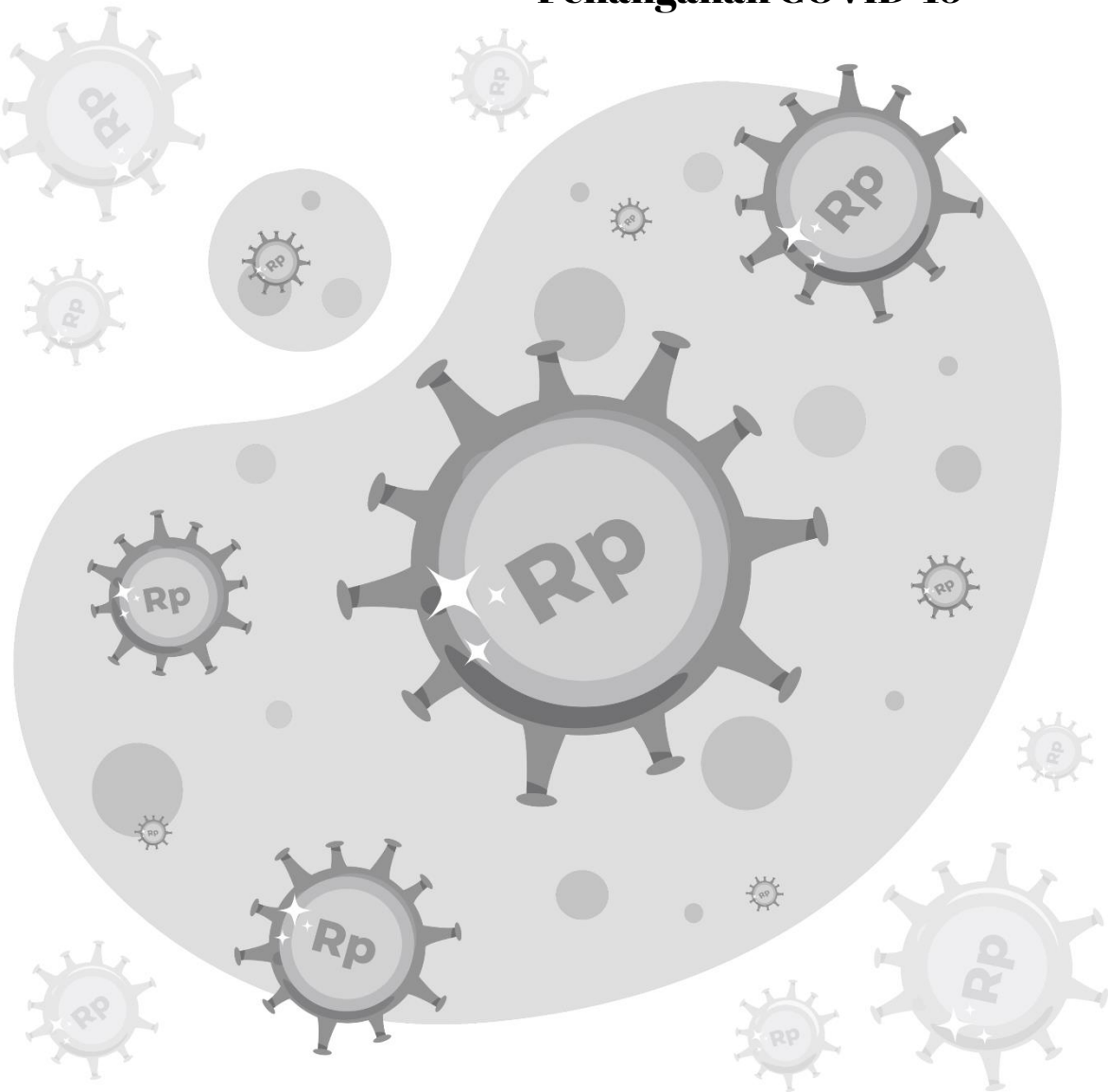
Hendaknya, pembentukan kebijakan tidak menggunakan pandemi COVID-19 sebagai dalih untuk membentuk kebijakan secara tidak transparan dan tergesa-gesa. Penting untuk mengingat konsepsi *meaningful participation* yang disampaikan oleh Prof. Susi Dwi Harijanti,

⁴⁶ KoDe Inisiatif, *Mahkamah Konstitusi dan "PR" Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: KoDe Inisiatif, 2021, hlm. 1.

yang kemudian diadopsi dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian UU Cipta Kerja. *Meaningful participation* (partisipasi masyarakat secara bermakna) ditujukan untuk mewujudkan partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Syarat *meaningful participation* yang mesti diadopsi di dalam proses pembentukan kebijakan, yaitu: (1) *right to be heard* (hak untuk didengarkan); (2) *right to be considered* (hak untuk dipertimbangkan pendapatnya); (3) *right to be explained* (hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan. Partisipasi publik ini ditujukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian terhadap RUU atau kebijakan lain yang sedang dibahas. Pemaknaan *meaningful participation* juga menekankan pada asas keterbukaan/transparansi, bentuk hukum, kejelasan tujuan, kejelasan rumusan dan metode pembentukan (akses terhadap dokumen pembentukan RUU atau kebijakan lainnya) untuk meningkatkan kualitas undang-undang serta meningkatkan kepercayaan publik dan legitimasi pembentuk undang-undang atau kebijakan lainnya.

Epilog

**Harapan Para Pemohon *Judicial Review* UU
Kebijakan Keuangan Negara untuk
Penanganan COVID-19**



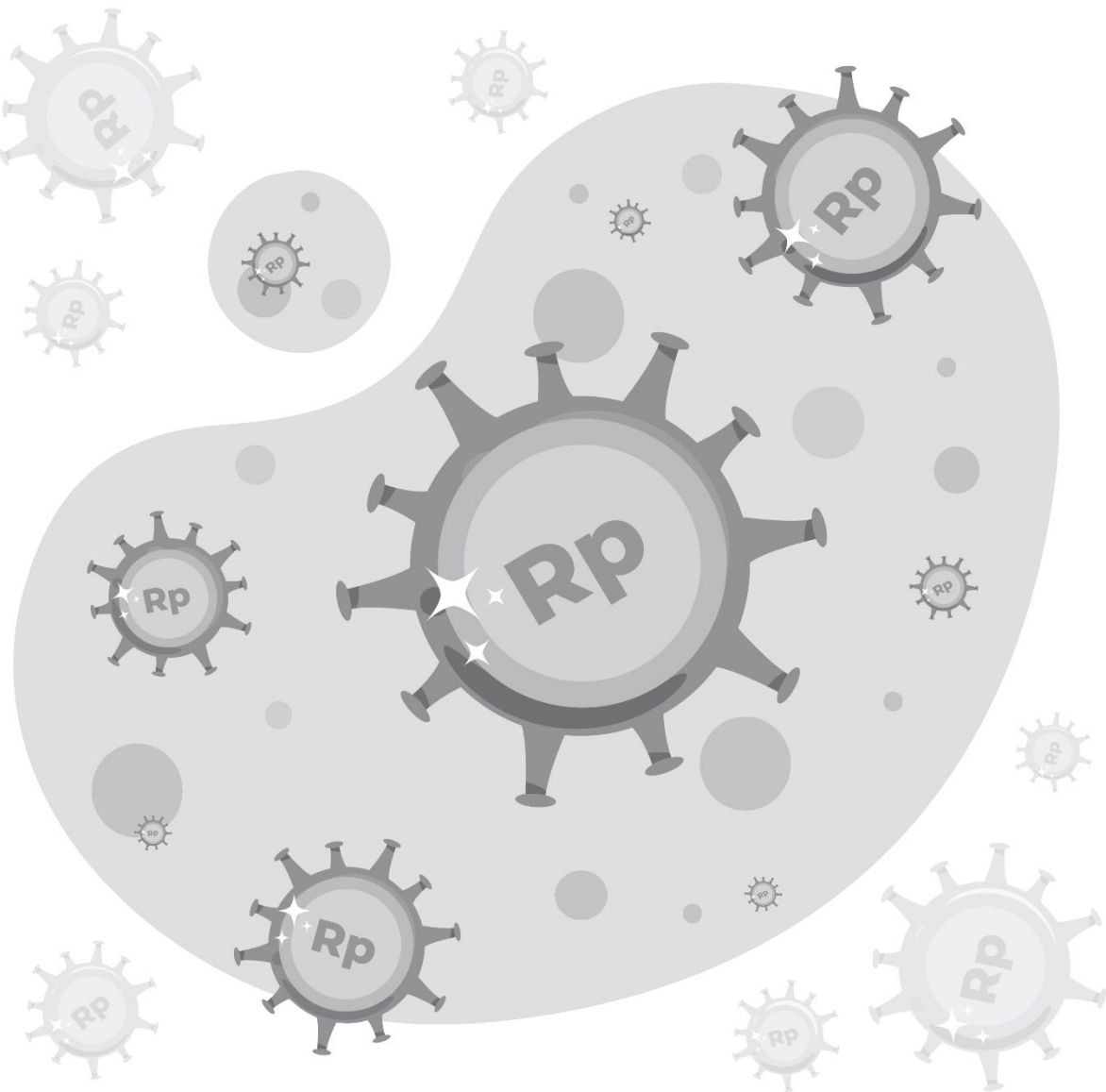
Pandemi COVID-19 telah mendorong banyak negara adaptif, terutama pada aspek tata kelola pemerintahan dalam situasi darurat. Untuk menjaga agar kesehatan bersama diprioritaskan, tak ada prinsip yang dilanggar, akuntabilitas dapat dijalankan, selaku pemohon, kami memandang ruang lingkup UU Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan COVID-19 ini terlalu luas, tidak hanya ditujukan untuk penanganan COVID-19 dan implikasinya saja, tetapi juga ditujukan dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan di luar dampak Covid-19. Sehingga menimbulkan tindakan-tindakan inkonstitusional dalam penyalahgunaan keuangan negara di luar penanganan COVID-19. Terutama adanya norma imunitas yang melekat kepada organ pelaksana Undang-Undang menjadi sulit untuk membuktikan pengelolaan keuangan dilaksanakan dengan terbuka dan bertanggung jawab.

Dengan tafsir Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, yang menyatakan frasa "bukan merupakan kerugian negara" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, "bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Serta tafsir frasa "Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara sepanjang dilakukan terkait dengan penanganan pandemi COVID-19 serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan" telah menguatkan panduan konstitusional, bahwa dalam menjalankan pemerintahan yang baik di masa darurat tidak kebal hukum. Selain itu, diberikan pula kepastian status masa darurat, sehingga perlu terus dilakukan evaluasi status, untuk memastikan terjadi *check and balances* antara pemerintah, DPR RI dan DPD RI dalam pengelolaan keuangan negara di masa darurat.

Kami berharap, tafsir konstitusi ini dijadikan acuan dalam pengelolaan keuangan negara di masa darurat yang mungkin kembali terjadi di masa depan.

Hormat Kami,
Para Pemohon pada *Judicial Review*
Perkara Nomor 37/PUU-XVII/2020

Daftar Pustaka



Sumber Buku dan Artikel

- Alamsyah Saragih, *Pengujian UU Keuangan Negara untuk Covid-19*, (tanpa kota dan penerbit), 2022. Disampaikan pada Wawancara Tim Penulis dengan Alamsyah Saragih di Jakarta, 17 Maret 2022.
- Ervyn Kaffah, *Fokus Perhatian Terkait Penanganan COVID-19*, FITRA, 2020.
- Fitri Arsil dan Qurrata Ayuni, "Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi COVID-19", *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, No. 1, Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2020.
- Hatma Nova Kartikasara, *Anggaran COVID-19 dalam Ruang Tertutup*, Indonesia Budget Center, 2020.
- Helene Barroy, Ding Wang, Claudia Pescetto, dan Joseph Kutzin, *How to Budget for COVID-19 Response? A Rapid Scan of Budgetary Mechanism in Highly Affected Countries*, World Health Organization, <https://www.who.int/docs/default-source/health-financing/how-to-budget-for-COVID-19-english.pdf?sfvrsn=356a8077_1>, 2020.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: PT Rajawali Grafindo Persadar, 2007.
- KoDe Inisiatif, *Mahkamah Konstitusi dan "PR" Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: KoDe Inisiatif, 2021.
- Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945: Disiarkan dengan Dibubuhi Tjatatatan*, Vol. 1, Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959.
- OECD, *Legislative Budget Oversight of Emergency Responses: Experiences During the Coronavirus (COVID-19) Pandemic*, diakses melalui <<https://www.oecd.org/coronavirus/en/>>, pada [14/03/2022], 2020.
- Stefanus Hendrianto, *Early Warning Signs of Abusive Constitutionalism in Indonesia: Pandemic as Pretext*, Int'l J. Const. L. Blog, Jun. 20, 2020, pada: <http://www.iconnectblog.com/2020/06/early-warning-signs-of-abusive-constitutionalism-in-indonesia-pandemic-as-pretext/>

- Tom Ginsburg dan Mila Versteeg, *State of Emergency: Part II*,
<<https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-ii/>>,
diakses pada [27/06/2020].
- Tom Ginsburg dan Mila Versteeg, *State of Emergency: Part II*,
<<https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-ii/>>,
diakses pada [27/06/2020], 2020.
- Veri Junaidi, dkk, *Membaca 16 Tahun Mahkamah Konstitusi Data Uji Materi Undang-Undang terhadap UUD 1945 (2003-2019)*, Jakarta: Yayasan KoDe Inisiatif.
- Yuna Farhan, "Politik Konsolidasi Fiskal Pasca Putusan MK", disampaikan pada *Eksaminasi Putusan Kebijakan Keuangan Negara untuk COVID-19 (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020)*, diselenggarakan oleh KoDe Inisiatif bekerja sama dengan YAPPIKA-ActionAid pada 25 Februari 2022.

Sumber Media Elektronik

- World Health Organization, *Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, diakses melalui
<[https://web.archive.org/web/20200131005904/https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://web.archive.org/web/20200131005904/https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))>, pada [25/03/2022], 2020.
- Kompas.com, *Kilas Balik 6 Bulan COVID-19: Pernyataan Kontroversial Pejabat soal Virus Corona...*, diakses melalui
<<https://nasional.kompas.com/read/2020/09/02/09285111/kilas-balik-6-bulan-COVID-19-pernyataan-kontroversial-pejabat-soal-virus?page=all>>, pada [25/03/2022], 2020.

AntaraNews, *Budi Karya: Virus COVID-18 Tidak Masuk Indonesia Karena "Nasi Kucing"*, diakses melalui

<<https://www.antaranews.com/berita/1302390/budi-karya-virus-covid-19-tidak-masuk-indonesia-karena-nasi-kucing>>, pada [25/03/2022], 2020.

Tempo.co, *Setahun Pandemi COVID-19, Ini Kelakar Pejabat Indonesia Soal Corona*, <<https://nasional.tempo.co/read/1437577/setahun-pandemi-covid-19-ini-kelakar-pejabat-indonesia-soal-corona>>, pada [25/03/2022], 2021.

Katadata, *Jokowi Bentuk Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19*, diakses melalui <<https://katadata.co.id/berita/2020/03/13/jokowi-bentuk-gugus-tugas-percepatan-penanganan-covid-19>>, pada [14/03/2022], 2020.

Aida Mardatillah, *Pandangan Jimly Terkait Perppu Penanganan COVID-19*, diakses melalui <<https://www.hukumonline.com/berita/a/pandangan-jimly-terkait-perppu-penanganan-covid-19-lt5eaf518c0f3c3>>, pada [25/03/2022], 2020.

Kompas.com, *Banjir dan Longsor 1 Januari 2020 di Kabupaten Bogor Memakan 8 Korban Jiwa*, diakses melalui <<https://regional.kompas.com/read/2020/01/01/23312441/banjir-dan-longsor-1-januari-2020-di-kabupaten-bogor-memakan-8-korban-jiwa>>, [22/04/2022], 2020.

Republika.co.id, *Anggaran Pascalongsor di Kabupaten Bogor Rp 92,9 Miliar*, diakses melalui <<https://www.republika.co.id/berita/q924ll484/network>>, [22/04/2022], 2020.

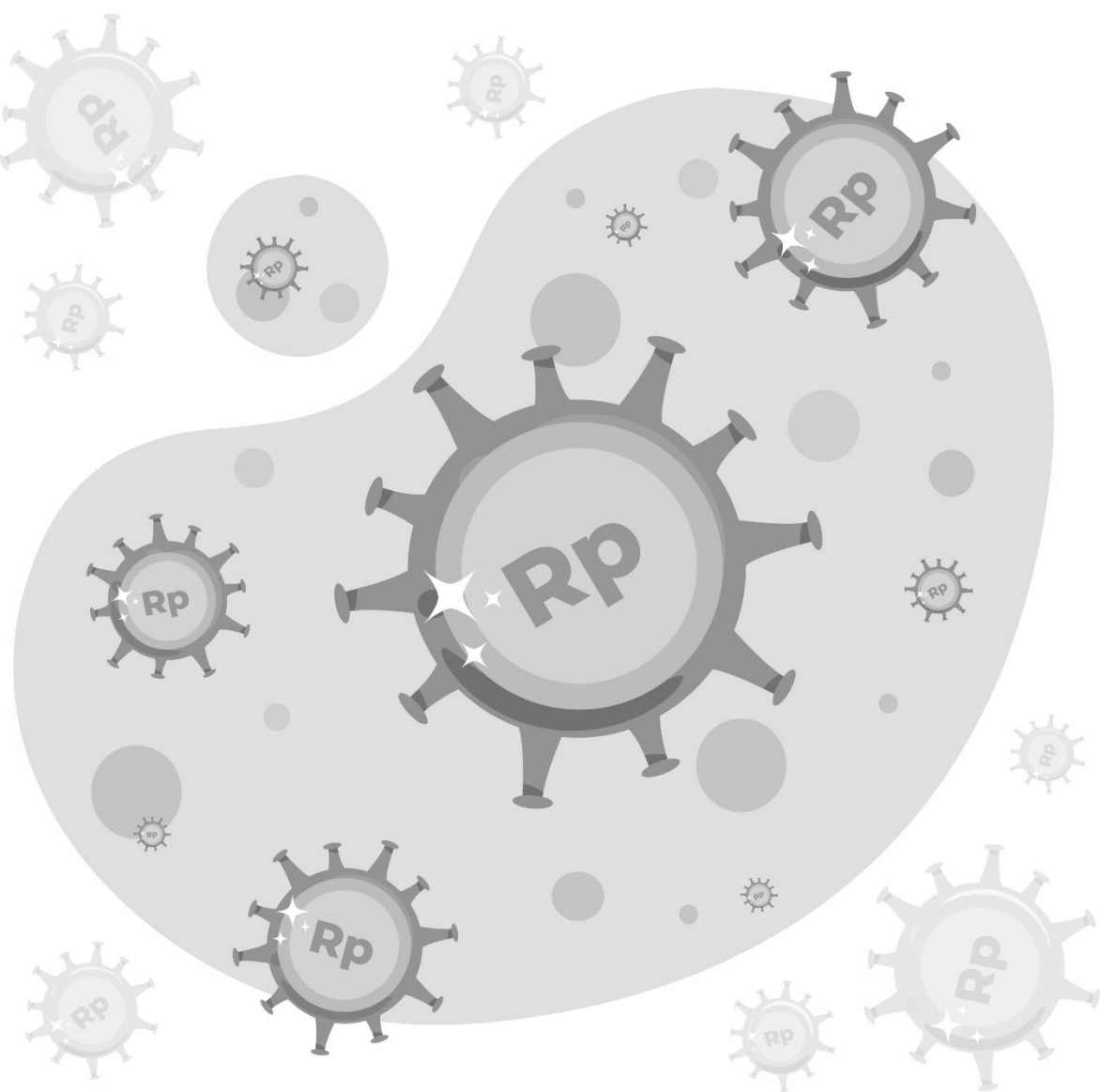
Bisnis.com, *Merger Bank Banten dan Bank BJB. Siapa yang Diuntungkan?*, <<https://finansial.bisnis.com/read/20200423/90/1232013/merger-bank-banten-dan-bank-bjb-siapa-yang-diuntungkan>>, [14/05/2020], 2020.

- Media Indonesia, *Bank Banten Lepas dari Pengawasan Khusus*, <<https://mediaindonesia.com/read/detail/96648-bank-banten-lepas-dari-pengawasan-khusus>>, [14/05/2020], 2020.
- Katadata, *BPK Temukan Kelalaian OJK dalam Mengawasi Tujuh Bank, Ini Rinciannya*, <<https://katadata.co.id/berita/2020/05/12/bpk-temukan-kelalaian-ojk-dalam-mengawasi-tujuh-bank-ini-rinciannya>>, [14/05/2020], 2020.
- Egi Primayoga, dkk., *Polemik Mitra dan Lembaga Pelatihan Program Kartu Prakerja – Catatan Kritis Lembaga Pelatihan Program Kartu Prakerja*, Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2020.
- Indonesia Corruption Watch, *Policy Brief: Menakar Akuntabilitas Kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional untuk BUMN*, Jakarta: Indonesia Corruption Watch.

Sumber Lainnya

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.
- Jimly Asshiddiqie, Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat, disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Badan Anggaran DPR RI, 2011.
- Bivitri Susanti dalam *Eksaminasi Putusan Kebijakan Keuangan Negara untuk COVID-19 (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020)*, diselenggarakan oleh KoDe Inisiatif bekerja sama dengan YAPPIKA-ActionAid pada 25 Februari 2022.
- Pemaparan Indira Hapsari pada *Expert Meeting Review Penulisan Buku Konstitusionalitas Keuangan Negara untuk COVID-19*, diselenggarakan oleh KoDe Inisiatif bekerja sama dengan YAPPIKA-ActionAid pada 22 Maret 2022.

Biografi Penulis



Violla Reininda

Violla Reininda adalah seorang *constitutional lawyer* dan peneliti pada Konstitusi dan Demokrasi Inisiatif (KoDe Inisiatif), sebuah lembaga riset dan advokasi yang fokus di isu konstitusi, pemilihan, dan penyelenggaraan negara. Lulusan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (2018) ini aktif dalam melakukan kegiatan penelitian, mengawal isu-isu ketatanegaraan, dan advokasi kebijakan. Kegiatan tersebut misalnya *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Violla juga mempublikasikan sejumlah artikel, di antaranya “Perkembangan *Public Interest Standing* pada *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi” (2021) dan “Ambiguitas dan Ketidakpastian Hukum dalam Putusan Konstitusional Bersyarat UU Cipta Kerja” (2021). Untuk korespondensi, Violla dapat dihubungi melalui viollarei@gmail.com

Ihsan Maulana

Lahir di Jakarta, tanggal 16 Oktober 1995. Memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Pancasila Jakarta. Sejak Juli 2018-bergabung dengan KoDe Inisiatif sebagai peneliti dan saat ini menjabat sebagai Koordinator Harian sejak 2020.

Sebelumnya aktif sebagai asisten peneliti di Fakultas Hukum Universitas Pancasila Jakarta. Pernah menulis beberapa artikel yang dimuat di berbagai media cetak, juga hasil penelitian bertajuk “Keabsahan Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Uji Materi Suatu Undang-Undang”, serta menulis di berbagai Jurnal seperti Jurnal Bawaslu DKI Jakarta dengan judul “Kritik atas Ruang Lingkup Pelanggaran yang Dapat Berdampak Pembatalan Pencalonan dan Penetapan Caleg Terpilih dalam Undang-Undang Pemilu”. Ihsan juga aktif mengawal dan mengadvokasi isu-isu pemilihan yang konstitusional dan demokratis.

Lis Diana Putri

Lahir di Pemalang, Jawa Tengah tanggal 10 Mei 1998. Memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta. Saat ini tercatat sebagai peneliti Konstitusi dan Demokrasi (KoDe) Inisiatif.

Mengawali kiprah sebagai surveyor, spotchecker, dan data entry di beberapa lembaga survei pada 2017–2020. Kemudian, sejak awal 2021 aktif sebagai project manager di platform Nyapres 2024.

Yassar Aulia

Merupakan sarjana hukum Universitas Padjadjaran dengan konsentrasi studi hukum tata negara. Lulus pada tahun 2021, penelitian tugas akhirnya menelaah proses pembentukan UU Cipta Kerja, revisi UU KPK, serta revisi UU MK dengan judul *“Prinsip-Prinsip Fundamental Proses Pembentukan Undang-Undang: Studi Komparatif Indonesia dengan Britania Raya.”* Selama perkuliahan, aktif bergelut di *Padjadjaran Law Research and Debate Society* (PLEADS) dan dipercaya menjadi ketua umum pada tahun 2019.

Pasca lulus studi, ia sempat menjadi peneliti magang di *KoDe Inisiatif*—untuk membantu pemantauan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, dan peneliti kontrak di *Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat* (ELSAM) untuk membantu dalam dua proyek penelitian mengenai relasi bisnis dan hak asasi manusia. Saat ini, ia bekerja untuk *Indonesia Corruption Watch* (ICW) di Divisi Korupsi Politik.

Beberapa tulisannya memiliki fokus pada isu kemunduran demokrasi dan pembangkangan konstitusi. Salah satu tulisannya dengan judul *“A Constitutional Crisis Brewing? Indonesian National Police and its Constant Disregard towards Constitutionalism”* pernah dipresentasikan pada *The Global Summit*—sebuah konferensi internasional hukum tata negara yang diselenggarakan oleh *The University of Texas at Austin* pada 12-16 Januari 2021. Publikasi lainnya dapat diakses melalui <https://scholar.google.com/citations?user=lfmlr70AAAAJ&hl=en>.