

Tinjauan Yuridis atas Kebijakan Fiskal dalam Penanganan Covid-19 melalui Perppu Nomor 1 Tahun 2020

Solihin

STAI Miftahul Ula Nganjuk, Indonesia

Email: solihin6979@gmail.com

ABSTRAK

Kajian ini menganalisis kebijakan fiskal dalam penanganan pandemi Covid-19 melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020. Perppu ini diterbitkan oleh Presiden Republik Indonesia berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 dalam situasi kegentingan yang memaksa, seperti pandemi global Covid-19. Pandemi ini memberikan dampak signifikan terhadap ekonomi nasional, dengan penurunan penerimaan negara dan peningkatan belanja. Pemerintah dihadapkan pada tantangan untuk menyelamatkan kesehatan dan perekonomian, sehingga kebijakan fiskal menjadi instrumen penting. Artikel ini juga membahas konsep freies ermessen atau discretionary power yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk bertindak cepat dalam keadaan darurat guna mencapai kesejahteraan umum. Kebijakan ini mencakup prioritas kesehatan, jaring pengaman sosial, dan pemulihan ekonomi.

Kata Kunci: *Kebijakan fiskal, diskresi pemerintah, konstitusi.*

ABSTRACT

This article analyzes fiscal policy in addressing the Covid-19 pandemic through Government Regulation in Lieu of Law (Perppu) No. 1 of 2020. This Perppu was issued by the President of the Republic of Indonesia based on Article 22(1) of the 1945 Constitution during an emergency situation, such as the global Covid-19 pandemic. The pandemic had a significant impact on the national economy, leading to decreased state revenue and increased spending. The government faced the challenge of saving both public health and the economy, making fiscal policy a crucial instrument. The article also discusses the concept of freies ermessen or discretionary power, which grants the government the authority to act swiftly in emergencies to achieve public welfare. This policy prioritizes health, social safety nets, and economic recovery.

Keywords: *Fiscal policy, government discretion, constitution.*

A. Pendahuluan

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945 mengatur bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan, sebagaimana yang termaktub pada Pasal 4 ayat 1. Hal tersebut dimaksudkan bahwa kekuasaan pemerintahan yang dimiliki oleh Presiden Republik Indonesia adalah untuk mencapai tujuan negara dalam menyejahterakan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tugas Presiden tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 33 dan 34 yang menjadi dasar pelaksanaan tugas konstitusional

negara/pemerintah. Oleh karena itu maka peran pemerintah semakin lama semakin luas, tentu tugas tersebut dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umum bagi warga negara.

Tugas dalam mewujudkan kesejahteraan umum, membawa tugas pada administrasi negara. Menurut S.A. de Smith, pemberian kewenangan kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri itu dikenal dengan istilah *freies ermessen* atau *discretionary power*, suatu istilah yang di dalamnya mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas. Kewajiban adalah tindakan yang harus dilakukan, sedangkan kekuasaan yang luas itu menyiratkan adanya kebebasan memilih; melakukan atau tidak melakukan tindakan. Dalam praktik antara kewajiban dan kekuasaan berkaitan erat¹. Nata Saputra mengartikan *freies ermessen* sebagai suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan suatu tujuan daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum².

Selaku kepala negara dan juga pemangku kekuasaan tertinggi pemerintah, presiden memiliki hak prerogatif, termasuk dalam mengeluarkan peraturan pemerintah (PERPU) pengganti Undang-Undang, hal ini sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Perpu tersebut dapat dikeluarkan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Pasal 1 ayat (4) UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, disebutkan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa³.

Pada awal bulan Maret 2020 Pemerintah Indonesia dihadapkan pada kenyataan bahwa pandemi covid-19 yang dinyatakan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*) sebagai pandemi pada sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia, menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu dan telah menimbulkan korban jiwa, dan kerugian material yang semakin besar, sehingga berimplikasi pada aspek sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat. Implikasi pandemi Covid-19 telah berdampak antara lain terhadap perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan, sehingga diperlukan berbagai upaya Pemerintah untuk melakukan penyelamatan kesehatan dan perekonomian nasional, dengan fokus pada belanja untuk kesehatan, jaring pengaman

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada,2013), hlm. 15

² *Ibid*, hlm. 20

³ Maruarar Siahaan, *Uji Konstitusional Peraturan Perundang-undangan negara kita: Masalah dan Tantangan*, Jurnal Konstitusi Vol.VII No.4 Tahun 2010, hlm.36

sosial (*social safety net*), serta pemulihan perekonomian termasuk untuk dunia usaha dan masyarakat yang terdampak⁴.

Sehingga mendorong pemerintah untuk mengambil tindakan secara cepat, tepat, dan akurat dalam penanganan pandemi covid-19. Langkah-langkah pemerintah dalam penanganan pandemi covid-19 tersebut dilakukan dengan memadukan penggunaan kewenangan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan, tindakan badan dan pejabat pemerintahan, serta dukungan birokrasi sebagai organ pelaksana kebijakan.

Dalam penanganan pandemi *covid-19* Presiden mengambil kebijakan dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease (Covid-19)* dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan pada tanggal 31 Maret 2020⁵. Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tersebut ditetapkan sebagai instrumen yuridis dalam penanganan *covid-19* karena telah terbukti pandemi *covid-19* memberi dampak antara lain terhadap perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan. Untuk itu diperlukan upaya pemerintah untuk melakukan penyelamatan kesehatan dan perekonomian nasional, dengan fokus pada belanja untuk kesehatan, jaring pengaman sosial (*social safety net*), serta pemulihan perekonomian termasuk untuk dunia usaha dan masyarakat yang terdampak.

Kedudukan PERPPU di Indonesia sering menjadi kontroversi, baik dari segi pembentukannya maupun dari segi pelaksanaannya. Hal ini mengingat bahwa sistem hukum Indonesia lebih cenderung ke positivistik, dimana dominasi teks tertulis dalam peraturan lebih dominan. Menurut penjelasan UUD 1945, Perppu perlu diadakan agar keselamatan negara dapat dijamin pemerintah dalam keadaan yang genting. Dengan demikian, tahapan penerbitan perppu dilakukan dengan cara sebagai berikut;

1. Adanya situasi bahaya atau situasi genting.
2. Situasi tersebut dapat mengancam keselamatan negara jika pemerintah selaku representasi masyarakat tidak secepatnya mengambil tindakan konkret.

⁴ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Wrus D/Sease 2019 (Covid- 19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan.

⁵ Jamila Lestyowati dan Abdila Faza Kautsarina, *Implementasi Realokasi Anggaran dan Refocusing Kegiatan Di Masa Pandemi Covid-19: Studi Kasus BDK Yogyakarta*. Simposium Nasional Keuangan Negara 2020.

3. Akibat situasi tersebut dibutuhkan tindakan pemerintah secepatnya dikarenakan apabila menunggu mekanisme oleh DPR memerlukan waktu yang lama.

Akan tetapi ketentuan yang mengatur secara detail mengenai kondisi kegentingan yang memaksa didalam peraturan perundang-undangan tidak ada sehingga perppu sewaktu-waktu dapat diselewengkan fungsinya oleh Presiden yang berkuasa untuk kepentingan kekuasaannya dalam waktu sesaat sebelum adanya pembahasan di tingkat DPR. Dari pemaparan di atas, maka dalam makalah ini, penulis hendak menganalisis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 berdasarkan model pembentukan kebijaksanaan publik.

B. Pembahasan

1. Kebijakan sebagai Aktivitas Institusional

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah sebagai penyelenggara fungsi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Sebagai konsekuensi maka pemerintah diberi wewenang untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan yang dimiliki pemerintah tersebut menimbulkan hak dan kewajiban yang melekat dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Sebagai perwujudannya pemerintah juga diberikan hak kebebasan bertindak (diskresi) dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk menghadapi suatu persoalan konkret agar segera diperoleh penyelesaiannya.

Perpu Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 dapat ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Meskipun demikian Perppu ini untuk menjadi undang-undang harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya, dan apabila tidak mendapat persetujuan DPR maka Perpu ini harus dicabut⁶. Kewenangan yang dimiliki Presiden tersebut merupakan kewenangan diskresi konstitusional sebagai implementasi dari adanya *extraordinary power* yang melekat pada Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 memberikan rumusan tentang syarat adanya kegentingan yang memaksa sehingga Presiden berhak menetapkan Perpu sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, apabila:

⁶ Direktorat Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dari Masa Ke Masa, diakses melalui https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=3000:peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang-dari-masa-ke-masa&catid=100&Itemid=180

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Menurut Mahkamah Konstitusi pengertian kegentingan yang memaksa tidak dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945. Dalam pertimbangannya dinyatakan memang benar bahwa keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945 dapat menyebabkan proses pembentukan Undang-Undang secara biasa atau normal tidak dapat dilaksanakan, namun keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.

Pemerintah dalam melaksanakan Perppu dan setelah ditetapkan sebagai Undang-Undang akan terus bekerjasama dan berkonsultasi dengan DPR dan *stakeholder* lainnya, hal ini mengingat bahwa kebijakan publik tidak akan dapat berjalan secara maksimal tanpa bantuan dari pihak-pihak terkait dan respon positif dari masyarakat umum.

2. Kebijakan sebagai Preferensi Elite

Langkah-langkah Pemerintah dalam Penanganan Pandemi Covid-19 adalah sebagaimana berikut:

- a. Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 tentang *Refocusing* Kegiatan, Realokasi Anggaran, Serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* pada tanggal 20 Maret 2020. Hal-hal yang diatur dalam Inpres Nomor 4 Tahun 2020, antara lain:
 - 1) Mengutamakan penggunaan alokasi anggaran yang telah ada untuk kegiatan-kegiatan yang mempercepat penanganan *covid-19 (refocusing* kegiatan dan realokasi anggaran) dengan mengacu kepada protokol penanganan *covid-19* di Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah dan rencana operasional percepatan penanganan *covid-19* yang ditetapkan oleh Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Covid-19*.
 - 2) Mempercepat *refocusing* kegiatan dan realokasi anggaran melalui mekanisme revisi anggaran dan segera mengajukan usulan revisi anggaran kepada Menteri Keuangan sesuai kewenangannya.

- 3) Mempercepat pengadaan barang dan jasa untuk mendukung percepatan penanganan *covid-19* dengan mempermudah dan memperluas akses sesuai dengan undang-undang.
- b. Presiden mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.
- c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang dan melampirkannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan yaitu tanggal 18 Mei 2020.

Pemerintah mengambil kebijakan dan langkah-langkah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, untuk mengatasi dampak sosial ekonomi dari kondisi darurat pandemi *covid-19* melalui berbagai kebijakan relaksasi yang berkaitan dengan pelaksanaan APBN, khususnya dengan melakukan peningkatan belanja untuk kesehatan, pengeluaran untuk jaring pengaman sosial (*social safety net*), dan pemulihan perekonomian, serta memperkuat kewenangan berbagai lembaga dalam sektor keuangan. Pelaksanaan kebijakan keuangan negara dalam penanganan pandemi *covid-19* dilakukan dengan perubahan postur dan/atau rincian APBN tahun 2020 yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019. Kebijakan keuangan negara berkaitan dengan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, dan kebijakan pembiayaan.

Sebagaimana Perppu Nomor 1 Tahun 2020, ruang lingkup yang diatur dalam Perppu tersebut di antaranya terkait kebijakan-kebijakan Keuangan Negara yang meliputi kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, dan kebijakan pembiayaan serta Kebijakan stabilitas sistem keuangan yang meliputi kebijakan untuk penanganan permasalahan lembaga keuangan yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan. Ruang lingkup yang diatur dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2020 mengandung materi muatan yang terkait dengan APBN serta pembebanan pajak dan pungutan memaksa. Oleh karena itu, Perppu Nomor 1 Tahun

2020 amat erat kaitannya dengan beban yang harus ditanggung oleh rakyat, maka dengan berangkat dari pendapat Jimly Asshiddiqie, maka sudah semestinya negara hanya boleh membebani rakyatnya dengan pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa apabila rakyat sendiri, melalui wakil-wakilnya di DPR menyetujuinya. Pembebanan pajak dan pungutan-pungutan lain oleh negara secara sewenang-wenang dianggap bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan bahkan bertentangan dengan maksud tujuan bernegara itu sendiri⁷.

3. Kebijakan sebagai Keseimbangan Kelompok

Dalam rangka mendukung kebijakan keuangan negara dan guna melakukan penyelamatan ekonomi nasional, Pemerintah menjalankan program pemulihan ekonomi nasional. Program tersebut bertujuan untuk melindungi, mempertahankan dan meningkatkan kemampuan ekonomi para pelaku usaha dari sektor riil dan sektor keuangan dalam menjalankan usahanya. Program Pemulihan Ekonomi Nasional yang selanjutnya disebut Program PEN adalah rangkaian kegiatan untuk pemulihan perekonomian nasional yang merupakan bagian dari kebijakan keuangan negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah untuk mempercepat penanganan pandemi Covid-19 dan/atau menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan serta penyelamatan ekonomi nasional⁸. Program PEN merupakan salah satu dari rangkaian kegiatan untuk mengurangi dampak Covid-19 terhadap perekonomian.

Perpu Nomor 1 Tahun 2020 menyebutkan bahwa untuk melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam rangka penanganan pandemi Covid-19 dan/atau menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan maka ditetapkan kebijakan keuangan negara dan kebijakan stabilitas sistem keuangan. Kebijakan keuangan negara meliputi kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah dan kebijakan pembiayaan, sedangkan kebijakan stabilitas sistem keuangan meliputi kebijakan untuk penanganan permasalahan lembaga keuangan yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan⁹.

Program pemulihan ekonomi nasional dapat dilaksanakan melalui Penyertaan Modal Negara, penempatan dana dan atau investasi Pemerintah, dan/atau kegiatan

⁷ Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 230-231

⁸ PP Nomor 23 Tahun 2020 sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 43 Tahun 2020, Pasal 1 angka 1

⁹ BPK Perwakilan Provinsi Bengkulu, *Program Pemulihan Ekonomi Nasional Dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019*, diakses melalui: https://bengkulu.bpk.go.id/wp-content/uploads/2021/02/TH_Pemulihan-Ekonomi-Nasional_reviu.pdf

penjaminan dengan skema yang ditetapkan oleh Pemerintah. Penyertaan Modal Negara dilakukan melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang ditunjuk. Penempatan dana dan/atau investasi Pemerintah dapat dilakukan langsung oleh Pemerintah dan/atau melalui lembaga keuangan, manajer investasi, dan/atau lembaga lain yang ditunjuk. Skema penjaminan dapat dijalankan langsung oleh Pemerintah dan/atau melalui satu atau beberapa badan usaha penjaminan yang ditunjuk. Pelaksanaan program pemulihan ekonomi nasional diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020.

4. Kebijakan sebagai Pencapaian Tujuan yang Efisien

Dengan mempertimbangkan berbagai faktor yang terkait dengan kepentingan memaksa tersebut di atas, pada tanggal 31 Maret 2020, Presiden telah menerbitkan Perppu 1 Tahun 2020 sesuai kewenangannya berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Pemerintah berkeyakinan bahwa penerbitan produk hukum yang paling memadai untuk mengatasi kondisi kepentingan memaksa tersebut adalah penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa:

“Dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang.”

Berdasarkan keterangan dari Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati¹⁰ bahwa pertimbangan Pemerintah tersebut juga didasarkan pada terpenuhinya parameter kepentingan memaksa sebagaimana terdapat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, yaitu *Pertama*, adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang. *Kedua*, kekosongan hukum atau Undang-Undang yang saat ini ada tidak memadai. *Ketiga*, kekosongan hukum tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang dengan prosedur biasa yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Berdasarkan dari penjelasan di atas, bahwa Perpu No.1 Tahun 2020 telah mendapatkan persetujuan legal formal dari segenap pemangku kebijakan penyelenggaraan pemerintahan, serta pemerintah telah memahami nilai-nilai utama dari apa yang dibutuhkan masyarakat saat pandemi Covid 19, dan pemerintah juga menilai bahwa kebijakan yang diambil dalam Perpu No.1 Tahun 2020 adalah alternatif terbaik dalam rangka menanggulangi segala dampak negatif dari pandemi Covid 19.

¹⁰ Portal Kominfo, *Perppu No.1/2020 Disahkan Jadi Undang-Undang*, diakses melalui: <https://portal.kominfo.go.id/berita/kini/3942>

5. Kebijakan sebagai Variasi atas Masa Lalu

Dalam teori inkremental (*incremental theory*) pada hakikatnya memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan dari kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah di masa lampau, dengan hanya melakukan perubahan-perubahan seperlunya, teori inkremental ini untuk pertama kalinya dikembangkan oleh Charles E. Lindblom¹¹. Model ini mencerminkan sebagai suatu Model pengambilan keputusan yang menghindari banyak masalah yang harus dipertimbangkan¹².

Berdasarkan pada teori tersebut di atas, maka pemerintah dituntut untuk segera mengambil suatu kebijakan, guna meminimalisir dari dampak covid-19, jika harus mengesahkan suatu UU dengan prosedur sebagaimana seharusnya, maka akan membutuhkan waktu dan biaya tinggi, sehingga pengeluaran Perpu perlu dilakukan demi terselenggaranya pemerintahan yang mampu mewujudkan kesejahteraan umum. Secara teknis Perpu No. 1 Tahun 2020, mempertimbangkan beberapa alternatif yang langsung berhubungan dengan penanganan Covid 19, jika terdapat beberapa kekurangan dalam perpu tersebut, seperti misalnya banyak kalangan bahwa perpu tersebut kebal hukum, misalnya keberadaan Pasal 27 yang dinilai memberikan kekebalan hukum (*imunitas*) terhadap pejabat sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Pasal 7A UUD 1945, dan bahkan Undang-Undang Pemberantasan Tipikor¹³. Maka berdasarkan teori inkremental bahwa tidak ada keputusan atau cara pemecahan yang tepat bagi tiap masalah.

6. Kebijakan sebagai Pilihan Rasional dalam Situasi Kompetitif

Perjalanan Perppu Nomor 1 Tahun 2020, tidak berjalan secara mudah dan tanpa tantangan, banyak kalangan yang mengkritik dari perppu yang disahkan oleh DPR tersebut, adapun pokok pemikiran dari para pengkritik dari perppu ini dapat disimpulkan sebagaimana penjelasan berikut;

Bahwa kebijakan Presiden berupa penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 bertentangan dengan syarat-syarat atau parameter-parameter yang digariskan oleh Mahkamah Konstitusi terkait keadaan memaksa yang menyebabkan Presiden dapat menetapkan suatu Perppu. Putusan Mahkamah Nomor 138/PUU-VII/2009 menggariskan bahwa terdapat suatu keadaan atau kebutuhan mendesak yang perlu

¹¹ Siti Rodhiyah Dwi Istinah, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Handout, Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2022.

¹² Harry Fajar Maulana, *dkk, Diskursus Kebijakan Publik Model Incremental, Kybernan: Jurnal Studi Kepemerintahan Vol. 3 No. 2 Bulan September 2018*

¹³ 9Desmond J. Mahesa, "Analisis Hukum Menguak Tabir dari Kejanggalan Perppu No. 1/2020", ditelusur melalui <https://www.law-justice.co/artikel/84613/analisis-hukum-menguak-tabir-darikejanggalan-perppu-no-1-2020>

segera diselesaikan hanya dengan menggunakan undang-undang, akan tetapi undang-undang yang dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah atau kebutuhan yang mendesak tersebut belum ada atau undang-undang yang ada tidak memadai untuk menyelesaikan masalah atau kebutuhan yang mendesak tersebut.

Karena keadaan atau kebutuhan yang mendesak itulah tidak dapat selesai atau bahkan dapat bertambah besar dan kompleks jika harus menunggu undang-undang yang dibutuhkan dibentuk, maka Perppu dapat ditetapkan oleh Presiden. Sementara pada faktanya, Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tidaklah bersifat mengisi kekosongan hukum, melainkan mencabut atau membuat ketentuan-ketentuan tertentu menjadi tidak berlaku dengan alasan keadaan darurat Kesehatan, padahal Undang-Undang yang sudah ada, misalnya Undang-Undang Keuangan Negara, sudah mengatur apa-apa saja yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam mengelola keuangan negara apabila negara sedang berada dalam keadaan darurat, termasuk darurat Kesehatan.

Dari segi materi Muatan, Perppu Nomor 1 Tahun 2020 sudah semestinya tidak mengatur mengenai hal-hal yang amat berkaitan – baik secara langsung maupun tidak langsung – dengan beban rakyat baik berupa pajak maupun pungutan yang bersifat memaksa, misalnya dengan menetapkan defisit APBN dapat melampaui 3% (tiga persen) dari Produk Domestik Bruto (PDB) selama masa penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/atau untuk menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan paling lama sampai dengan berakhirnya Tahun Anggaran 2022 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) Huruf a Angka 1 Perppu Nomor 1 Tahun 2020. Dalam Negara yang berkedaulatan rakyat, negara hanya dapat membebani rakyatnya dengan pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa apabila rakyat sendiri, melalui wakil-wakilnya di DPR menyetujuinya. Negara tidak dapat begitu saja menetapkan suatu kebijakan yang berpengaruh pada beban rakyat tanpa persetujuan rakyatnya.

7. Kebijakan sebagai Hasil Sistem

Adapun tujuan dari pembentukan Perppu 1 Tahun 2020 tersebut antara lain¹⁴: *Pertama*, untuk memberikan landasan hukum bagi Pemerintah dalam menetapkan kebijakan dan langkah-langkah extraordinary di bidang keuangan negara dan sektor keuangan, dalam rangka penanganan krisis kesehatan, kemanusiaan, ekonomi, dan keuangan sebagai akibat dari pandemi COVID-19. *Kedua*, sebagai bentuk antisipasi

¹⁴ Kementerian Keuangan RI, *DPR Sahkan Perppu No.1/2020 Jadi Undang-Undang Karena Sudah Memenuhi Syarat-Syarat Produk Hukum*, diakses melalui: <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/dpr-sahkan-perppu-no12020-jadi-undang-undang-karena-sudah-memenuhi-syarat-syarat-produk-hukum/#:~:text=Adapun%20tujuan%20dari%20pembentukan%20Perppu,%20kemanusiaan%20ekonomi%20dan%20keuangan>

dalam rangka penanganan pandemi COVID-19 dan/atau implikasinya berupa ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan. Penetapan Perppu No.1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang, disamping dalam rangka pemenuhan prosedur sesuai konstitusi, juga memberikan landasan hukum yang kuat bagi Pemerintah dan lembaga terkait untuk terus melanjutkan langkah-langkah dalam rangka mengatasi ancaman COVID-19 di bidang kesehatan, ancaman sosial dan ancaman perekonomian dan stabilitas sistem keuangan.

Materi pokok Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) 1 Tahun 2020 meliputi 2 (dua) kebijakan, yaitu Kebijakan Keuangan Negara termasuk bidang perpajakan dan Kebijakan Sektor Keuangan. Kebijakan Keuangan Negara pada intinya terdiri dari penyesuaian batasan defisit APBN; penggunaan sumber pendanaan alternatif anggaran; pergeseran dan refocusing anggaran pusat dan daerah; serta pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional untuk kesinambungan sektor riil dan sektor keuangan. Adapun pokok materi Kebijakan Sektor Keuangan meliputi: perluasan kewenangan Komite Stabilitas Sektor Keuangan (KSSK) dan ruang lingkup rapat KSSK; penguatan kewenangan Bank Indonesia, penguatan kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dan Lembaga Penjamin Simpanan untuk mencegah risiko yang membahayakan stabilitas sistem keuangan.

Dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2020, juga diatur bahwa penggunaan anggaran dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara dan langkah-langkah yang dilakukan Pemerintah dilaporkan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), sehingga dapat diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perppu No. 1/2020, telah menyediakan anggaran tambahan untuk penanganan COVID-19 di bidang kesehatan sebesar Rp75 triliun termasuk untuk pemberian insentif bagi tenaga medis dokter, perawat dll, santunan kematian, pembelian alat kesehatan termasuk Alat Pelindung Diri (APD), dan berbagai fasilitas karantina. Pemerintah juga telah memperluas pemberian tambahan bantuan sosial sebesar Rp100 triliun bagi masyarakat terdampak COVID-19 yang sangat membutuhkan. Perppu No.1 Tahun 2020 membuat Pemerintah dapat menyusun langkah dan kebijakan dalam rangka Program Pemulihan Ekonomi Nasional untuk pelaku usaha di sektor riil dan sektor keuangan yang meliputi usaha mikro, usaha kecil, usaha menengah, usaha besar, dan koperasi yang kegiatan usahanya terdampak oleh COVID-19

C. Kesimpulan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan bentuk kewenangan diskresi konstitusional yang dimiliki oleh Presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Dalam konteks pandemi Covid-19, Presiden memanfaatkan kewenangan ini untuk menerbitkan Perppu Nomor 1 Tahun 2020, sebagai respons terhadap keadaan darurat yang mengancam keselamatan dan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan ini menjadi landasan hukum penting dalam penanganan pandemi, baik dari aspek kesehatan maupun ekonomi, melalui pembentukan aturan-aturan teknis operasional. Perppu Nomor 1 Tahun 2020 mencerminkan fleksibilitas pemerintah dalam merespons kondisi luar biasa yang memerlukan tindakan segera, termasuk pengalokasian anggaran untuk belanja kesehatan, jaring pengaman sosial, serta pemulihan ekonomi. Diskresi yang dimiliki Presiden dalam situasi ini memungkinkan pemerintah mengambil langkah-langkah strategis guna mengatasi persoalan konkret yang mendesak, sesuai dengan prinsip *freies ermessen*. Kewenangan ini menunjukkan pentingnya peran pemerintah dalam menghadapi tantangan luar biasa, di mana kecepatan dan ketepatan kebijakan menjadi kunci untuk menjaga stabilitas nasional. Dengan demikian, Perppu Nomor 1 Tahun 2020 merupakan instrumen penting dalam sistem hukum Indonesia untuk merespons keadaan darurat, yang tidak hanya memberikan dasar hukum yang kuat tetapi juga memperlihatkan pentingnya diskresi dalam mencapai kesejahteraan umum. Peran pemerintah dalam pelaksanaannya, didukung oleh birokrasi yang efektif, menjadi faktor penentu dalam keberhasilan kebijakan fiskal untuk menanggulangi dampak pandemi.

Referensi

- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press. 2006
- BPK Perwakilan Provinsi Bengkulu, *Program Pemulihan Ekonomi Nasional Dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019*. diakses melalui: https://bengkulu.bpk.go.id/wp-content/uploads/2021/02/TH_Pemulihan-Ekonomi-Nasional_reviu.pdf
- Desmond J. Mahesa, “Analisis Hukum Menguak Tabir dari Kejanggalan Perppu No. 1/2020”, ditelusur melalui <https://www.law-justice.co/artikel/84613/analisis-hukum-menguak-tabir-darikejanggalan-perppu-no-1-2020>
- Direktorat Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dari Masa Ke Masa, diakses melalui https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=3000:peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang-dari-masa-ke-masa&catid=100&Itemid=180.

- Einstein, Tigor. Helmi, Muhammad Ishar & Ramzy, Ahmad. *Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Terkait Covid-19 Perspektif Ilmu Perundang-Undangan*, SALAM; Jurnal Sosial & Budaya Syar-i, FSH UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Vol. 7 No. 7 (2020), pp.,595-612.
- Fajar Maulana, Harry dkk. *Diskursus Kebijakan Publik Model Incremental*, Kybernan: Jurnal Studi Kepemerintahan Vol. 3 No. 2 Bulan September 2018.
- Istianah, Siti Rodhiyah Dwi. *Hukum dan Kebijakan Publik*, Handout, Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang. 2022.
- Kementerian Keuangan RI, *DPR Sahkan Perppu No.1/2020 Jadi Undang-Undang Karena Sudah Memenuhi Syarat-Syarat Produk Hukum*, diakses melalui: <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/dpr-sahkan-perppu-no12020-jadi-undang-undang-karena-sudah-memenuhi-syarat-syarat-produk-hukum/#:~:text=Adapun%20tujuan%20dari%20pembentukan%20Perppu,%2C%20kem%20anusiaan%2C%20ekonomi%2C%20dan%20keuangan>
- Lestyowati, Jamila dan Kautsaran, Abdila Faza. *Implementasi Realokasi Anggaran dan Refocusing Kegiatan Di Masa Pandemi Covid-19: Studi Kasus BDK Yogyakarta*. Simposium Nasional Keuangan Negara 2020.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Perppu No. 1 Tahun 2020. LN No. 87 Tahun 2020, TLN No. 6485.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Wrus D/Sease 2019 (Covid- 19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan. Portal Kominfo, *Perppu No.1/2020 Disahkan Jadi Undang-Undang*, diakses melalui: <https://portal.kominfo.go.id/berita/kini/3942>
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.
- Siahaan, Maruarar. *Uji Konstitusional Peraturan Perundang-undangan negara kita: Masalah dan Tantangan*. Jurnal Konstitusi Vol.VII No.4 Tahun 2010.