

Politik Hukum Pengaturan Imunitas dalam Pengelolaan Keuangan Negara untuk Penanganan Covid-19

Allan Fatchan Gani Wardhana^{1*}, Yuniar Riza Hakiki²

¹Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Email: allanfgwardhana@uii.ac.id

²Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Email: yuniarizahakiki@gmail.com

Articcle Information

Article History:

Received : 10-08-2022

Revised : 21-09-2022

Accepted : 05-10-2022

Published : 20-10-2022

Keyword:

Legal Policy;

Regulation;

Immunity;

State Finance;

Covid-19;

Abstract

The government's broad authority in managing state finances for handling the Covid-19 pandemic, which was originally regulated based on Perppu concerning about State Financial Policy and Financial System Stability for Handling the Covid-19. Pandemic and/or Facing Threats That Endanger the National Economy and/or Financial System Stability, was then determined by Law has the potential to cause losses to citizens or legal entities. However, there is an article of the Law that can trigger legal problems because it provides immunity to all government actions taken under this Perppu so that it cannot be the object of a lawsuit to the PTUN. Research with normative methods, through this statutory and conceptual approach, aims to, first, analyze the legal policy of regulating immunity to all government decisions and/or actions in state financial management for handling the Covid-19 pandemic; second, formulate alternative legal protection for legal subject who have the potential to be harmed by government actions and/or decisions in managing state finances for handling the Covid-19 pandemic. This study concludes one of them is legal protection can be accommodated preventively through administrative supervision, ratification and approval, and government openness; and repressively through the mechanism of administrative efforts or reports to the Ombudsman.

Abstrak

Wewenang pemerintah yang cukup luas dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19, yang semula diatur berdasarkan Perppu tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan kemudian ditetapkan dengan undang-undang berpotensi menimbulkan kerugian warga negara atau badan hukum perdata. Namun, terdapat pasal yang dapat dapat memicu persoalan hukum karena memberi imunitas terhadap segala tindakan Pemerintah yang diambil berdasarkan UU ini, sehingga tidak dapat menjadi objek gugatan kepada PTUN. Penelitian dengan metode normatif, melalui pendekatan perundang-undangan dan konseptual ini bertujuan untuk, pertama, menganalisis politik hukum pengaturan imunitas terhadap segala keputusan dan/atau tindakan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19; kedua, merumuskan alternatif pelindungan hukum bagi subjek hukum yang berpotensi dirugikan atas tindakan dan/atau keputusan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19. Penelitian ini menyimpulkan salah satunya pelindungan hukum dapat terakomodasi secara preventif melalui pengawasan administrasi, pengesahan dan persetujuan, serta keterbukaan pemerintah; dan secara represif melalui mekanisme upaya administratif atau laporan ke Ombudsman RI.

PENDAHULUAN

Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) yang merupakan pandemi di sebagian besar negara seluruh dunia dinilai oleh Pemerintah Indonesia telah berimplikasi terhadap berbagai sektor. Pandemi Covid-19 dinilai pemerintah telah berdampak terhadap perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, serta peningkatan belanja negara dan pembiayaan. Selain itu, juga berdampak terhadap memburuknya sistem keuangan yang ditunjukkan dengan penurunan berbagai aktivitas ekonomi domestik.¹

Presiden menerbitkan Perppu No. 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 pada 31 Maret 2020. Saat ini Perppu tersebut telah ditetapkan menjadi UU No. 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang (UU No. 2 Tahun 2020).

UU No. 2 Tahun 2020 bisa dikatakan menjadi titik tolak kebijakan struktural untuk mengatasi krisis ekonomi akibat pandemi Covid-19, sehingga diharapkan mampu menjadi kerangka hukum (*legal framework*) yang bersifat komprehensif bagi kebijakan keuangan negara dan stabilitas keuangan dalam mengatasi potensi krisis perekonomian nasional.² Riawan Tjandra memotret materi muatan UU No. 2 Tahun 2020 sebagai berikut.

“UU No. 2 Tahun 2020 pada hakikatnya mengatur subyek dan obyek yang diperlukan untuk melakukan terapi finansial dan moneter terhadap krisis perekonomian. Subyek yang diatur dalam undang-undang itu adalah Pemerintah, Pemda, BI, OJK, KSSK dan LPS yang diberi kewenangan untuk mengambil kebijakan sesuai dengan kewenangan masing-masing secara

¹ Konsiderans Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan

² Riawan Tjandra, “UU No. 2 Tahun 2020: Solusi Fiskal Dan Moneter Atasi Dampak Covid-19”, *Tulisan Lepas*, 2020.

sinergis guna mengantisipasi dan mengatasi ancaman krisis perekonomian nasional. Obyek yang diatur adalah keuangan negara yang menjadi instrumen bagi pengambilan kebijakan di bidang fiskal dan moneter guna melakukan pemulihan perekonomian.”³

UU No. 2 Tahun 2020 sebagai instrumen hukum kebijakan fiskal memberi peluang yang cukup luas dan besar kepada Pemerintah untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam pengelolaan keuangan negara. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2020, Pemerintah berwenang diantaranya menetapkan defisit anggaran melampaui prosentase dalam keadaan normal; melakukan penyesuaian besaran belanja wajib (*mandatory spending*), melakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarfungsi, dan/atau antarprogram; melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN, yang anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut belum tersedia atau tidak cukup tersedia, serta menentukan proses dan metode pengadaan barang/atau jasa.

Pemerintah juga berwenang menggunakan anggaran dari Sisa Anggaran Lebih (SAL), dana abadi dan akumulasi dana abadi pendidikan, dana yang dikuasai negara dengan kriteria tertentu, dana yang dikelola oleh Badan Layanan Umum (BLU), dan/atau dana yang berasal dari pengurangan Penyertaan Modal Negara pada BUMN, menerbitkan Surat Utang Negara dan/atau Surat Berharga Syariah Negara, menetapkan sumber-sumber pembiayaan anggaran yang berasal dari dalam dan/atau luar negeri, memberikan pinjaman kepada Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), melakukan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*), penyesuaian alokasi dan/atau pemotongan/penundaan

³ *Ibid.*

penyaluran anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa, memberikan hibah kepada Pemerintah Daerah, melakukan penyederhanaan mekanisme dan simplifikasi dokumen di bidang keuangan negara.⁴ Belum lagi wewenang di bidang keuangan daerah dan di bidang perpajakan. Selain itu juga masih ada wewenang untuk mengambil kebijakan stabilitas sistem keuangan, meliputi kebijakan penanganan permasalahan lembaga keuangan yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan.⁵

Sekian wewenang yang melekat pada Pemerintah jika diaktualisasikan dalam berbagai keputusan/tindakan pemerintah tentunya dapat menimbulkan akibat hukum terhadap warga negara (seseorang/kelompok orang) atau badan hukum perdata. Aktualisasi wewenang pemerintah terhadap warga negara atau badan hukum perdata dapat memicu 2 (dua) jenis hubungan hukum, yaitu hubungan hukum keperdataan dan hukum administrasi negara. Hal itu dikarenakan, Pemerintah memiliki dua kedudukan hukum yakni selaku wakil dari badan hukum publik (*publiek rechtpersoon, public legal entity*) dan selaku pejabat (*ambtsdrager*) dari jabatan pemerintahan.⁶ Baik tindakan hukum pemerintah dalam hubungan keperdataan maupun dalam hubungan administrasi (publik) tersebut berpeluang menimbulkan perbuatan yang bertentangan dengan hukum, dan melanggar hak-hak warga negara.⁷

Persoalannya kemudian ada satu ketentuan dalam UU No. 2 Tahun 2020 yang justru menentukan imunitas terhadap segala tindakan maupun keputusan pemerintah. Pasal 27 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2020, “*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*”⁸ Ketentuan tersebut dapat memicu persoalan hukum bila ada tindakan atau keputusan pemerintah yang meskipun telah didasarkan pada UU tersebut tetapi merugikan warga negara atau badan hukum perdata. Sedangkan, mekanisme hukum untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) telah ditutup.

⁴ Lihat Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2020

⁵ Lihat Pasal 1 ayat (5) jo. BAB II UU No. 2 Tahun 2020

⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. 16, Rajawali Pers, Depok, 2020, hlm. 267

⁷ *Ibid.*

⁸ Pasal 27 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2020

Ahmad Gelora Mahardika menilai keberadaan Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020 ini secara tidak langsung menyatakan segala tindakan pejabat yang didasarkan oleh Perppu tidak boleh dilakukan koreksi oleh siapapun, sehingga melanggar prinsip negara hukum *rechtsstaat* yang menentukan adanya Peradilan Administrasi untuk mengadili keputusan pemerintah.⁹ Penelitian ini berpandangan lain, karena dengan tidak dpatnya tindakan/keputusan itu diajukan gugatan ke PTUN bukan berarti tindakan/keputusan pemerintah tidak bisa dikoreksi. Demikian pula ketentuan tersebut juga tidak dapat serta merta dapat dinyatakan melanggar prinsip negara hukum *rechtsstaat*. Artikel ini hendak menganalisis eksistensi ketentuan tersebut, serta mengkaji alternatif pelindungan hukum bagi warga negara atau badan hukum perdata yang berpotensi dirugikan atas tindakan atau keputusan pemerintah dalam mengelola keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19.

Berlandaskan deskripsi kondisi dan konteks yang dikemukakan penulis, maka ditemukan beberapa sebab persoalan yang dapat dirumuskan sebagai berikut: Rumusan masalah yang dikaji dalam penelitian ini: *pertama*, bagaimana politik hukum pemberian imunitas terhadap tindakan dan/atau keputusan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19? *kedua*, bagaimana pelindungan hukum bagi warga negara atau badan hukum perdata yang berpotensi dirugikan atas tindakan dan/atau keputusan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini tergolong dalam jenis penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan konseptual (*conceptual approach*). Menggunakan bahan hukum primer, khususnya UUD NRI 1945, UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; UU No. 2

⁹ Lihat Ahmad Gelora Mahardika, "Potensi Penyimpangan Hukum dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020", *Jurnal Ius Quia Iustum* No. 2 Vol. 27 Mei, 2020: 264-284, hlm. 280.

Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang; dan bahan hukum sekunder berupa kepustakaan hukum berupa buku, jurnal, makalah, bahan perkuliahan, serta bahan hukum sekunder lain yang berkaitan dengan topik penelitian. Bahan-bahan hukum tersebut dianalisis secara deskriptif-kualitatif, sehingga dapat diperoleh kesimpulan sesuai rumusan masalah penelitian.

PEMBAHASAN

A. Politik Hukum Pengaturan Imunitas terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Pemerintah dalam Pengelolaan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi Covid-19

Penerbitan Perppu No. 1 Tahun 2020 yang telah ditetapkan dengan UU No. 2 Tahun 2020 ditengarai perekonomian nasional yang terdampak kebijakan penanganan penyebaran Covid-19. Misalnya, kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB),¹⁰ disatu sisi penting untuk mencegah penyebaran Covid-19 namun pada sisi yang lain juga berimbas pada pelemahan ekonomi nasional karena kegiatan perekonomian masyarakat/swasta terhenti seketika.¹¹ Kementerian Keuangan RI menjelaskan bahwa untuk mengatasi berbagai dampak yang ditimbulkan dari berbagai kebijakan dalam penanganan Covid-19 memerlukan dana yang luar biasa besar, sementara dana tersebut belum dianggarkan dalam APBN sehingga melalui Perppu No. 1 Tahun 2020 jo. UU No. 2 Tahun 2020 dana tersebut diupayakan bisa tersedia, baik melalui realokasi/*refocusing*, utang, dan

¹⁰ Lihat Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

¹¹ Aturan *Work From Home* (WFH) untuk sektor pemerintah maupun swasta, memicu perlambatan kegiatan usaha di akhir bulan Maret 2020 sehingga berpotensi menurunkan penerimaan dalam negeri yang kemudian akan menekan penerimaan Pajak Pertambahan Nilai dalam Negeri (PPN DN) di bulan April 2020. Kondisi dinilai dapat berlanjut dan semakin terkontraksi di bulan Mei 2020, mengingat di bulan April sebagian daerah sudah melaksanakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Lihat Dina Eva Santi Silalahi Ria Ginting, "Strategi Kebijakan Fiskal Pemerintah Indonesia dalam Menghadapi Dampak Pandemi COVID-19", *Jurnal Ekonomi & Ekonomi Syariah* Vol 3 No 2, Juni 2020: 156-167, hlm. 160.

sebagainya.¹² Dampak yang ditimbulkan dari penyebaran Covid-19 hingga pada sektor perekonomian memang tidak hanya dialami oleh sedikit negara, sehingga kajian atas persoalan ini relatif merekomendasikan alokasi khusus keuangan negara sebagai stimulus penanganan dan pemulihan perekonomian nasional.¹³

Tindakan atau keputusan berdasarkan UU No. 2 Tahun 2020 menjadi objek yang tidak dapat diajukan gugatan kepada PTUN. Penulis mencoba mengaitkan ketentuan tersebut dengan salah satu hal yang paling mendasar dalam penyelenggaran pemerintahan dan kenegaraan dalam negara hukum (terutama dalam konsep *rechtsstaat*) adalah asas legalitas.¹⁴ Asas legalitas sering dirumuskan dengan ungkapan “*het beginsel van wetmatigheid van bestuur*” yakni prinsip keabsahan pemerintahan, bahwa setiap keputusan dan/atau tindakan pemerintah wajib berdasarkan undang-undang.¹⁵ Penerapan asas legalitas akan menunjang berlakunya *kepastian hukum*, karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan pemerintah dapat diperkirakan sebelumnya, dengan melihat pada peraturan-peraturan yang berlaku/diberlakukan.¹⁶ Asas legalitas penting untuk menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

UU No. 2 Tahun 2020 merupakan landasan hukum bagi pejabat pemerintah untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan pemerintahan yang dianggap perlu dalam rangka penanganan Covid-19 sepanjang mengacu pada undang-undang ini. Oleh karena situasi yang melatarbelakangi terbitnya Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 ini ialah situasi genting atau darurat, bahkan tujuan pembentukannya pun untuk mengatasi pandemi Covid-19,¹⁷ maka segala tindakan/keputusan pemerintah perlu dijamin kepastian hukumnya. Imunitas dalam konteks ini berarti kekebalan terhadap segala tindakan/keputusan itu, sehingga tidak dapat ‘diperkarakan’ sebagai objek gugatan di PTUN.

¹² “Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Apa dan Mengapa: Perppu No. 1 Tahun 2020”, diakses dari <http://www.djkp.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2020/05/FAQ-Perppu-1-2020.pdf> pada 4 September 2020.

¹³ Lihat kajian yang direkomendasikan Colin C. Williams and Aysegul Kayaoglu, “The Coronavirus Pandemic and Europe’s Undeclared Economy: Impacts and A Policy Proposal”, *South East European Journal of Economics and Business*, Vol. 15, No. 1, 2020, hlm. 89.

¹⁴ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara..., *Op. Cit.*, hlm. 90.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 91.

¹⁶ Indroharto, sebagaimana dikutip Ridwan HR, *Ibid.* hlm. 94-95.

¹⁷ Lihat Pasal 1 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020.

Asas kepastian hukum dalam pengambilan tindakan/keputusan pemerintah merupakan asas AUPB yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁸ Apalagi menyangkut tindakan atau keputusan dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19. Situasi darurat/genting memerlukan tindakan/keputusan yang tepat, terukur, dan tentunya tidak berubah-ubah (ajeg).¹⁹ Pasal 27 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2020 yang menentukan segala tindakan dan/atau keputusan sepanjang diambil berdasarkan undang-undang *a quo* bukan sebagai objek yang dapat diajukan gugatan kepada PTUN dalam konteks ini cukup tepat.

Asas kepastian hukum ini selaras apabila dikaitkan dengan Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan tersebut mengecualikan wewenang PTUN untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa TUN dalam hal keputusan yang disengketakan dikeluarkan dalam keadaan tertentu.

“Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan:

- a. dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;*
- b. dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”²⁰*

Ketentuan di atas sering disebut sebagai pembatasan langsung kompetensi absolut PTUN.²¹ Pembatasan langsung terhadap kompetensi absolut PTUN tidak memungkinkan bagi PTUN untuk memeriksa dan memutus sengketa yang timbul

¹⁸ Lihat Andi Muh. Ali Rahman, *Penyerapan Nilai-Nilai Kearifan Lokal Ke Dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2019, hlm. 104.

¹⁹ Kepastian hukum merupakan salah satu Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Lihat Pasal 10 ayat (1) huruf a beserta penjelasannya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

²⁰ Adapun penjelasan Pasal 49 ini hanya menguraikan apa yang dimaksud dengan “kepentingan umum”, yaitu *kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan pembangunan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*. Lihat Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

²¹ Fatria Khairo, “Urgensi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia”, *Jurnal Lex Librum* Vol. III, No. 2, Juni 2017: 539-548, hlm. 545.

atas keputusan yang dikeluarkan dalam keadaan tersebut.²² Apabila dikaitkan dengan Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020, maka dapat diperoleh relevansinya.

Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 secara implisit menegaskan bahwa segala tindakan dan/atau keputusan pejabat (pemerintah) yang diambil berdasarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 ini dikeluarkan dalam keadaan menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan akibat dari pandemi Covid-19. Sementara itu, pandemi Covid-19 telah ditetapkan Presiden sebagai kedaruratan kesehatan masyarakat berdasarkan Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease-2019*. Bahkan Presiden menetapkannya sebagai bencana nasional non alam berdasarkan Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) sebagai Bencana Nasional. Segala tindakan dan/atau keputusan yang diambil berdasarkan UU No. 2 Tahun 2020 itu linear bila dikualifikasikan sebagai tindakan dan/atau keputusan yang dikeluarkan dalam keadaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 UU PTUN.

Pasal 49 UU PTUN dan Pasal 27 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2020 bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas tindakan/keputusan yang diambil pemerintah apabila situasi yang melatarbelakangi keluarnya tindakan/keputusan tersebut terkualifikasi sebagaimana yang ditentukan. Adapun kepastian hukum dalam konteks ini adalah jaminan atas produk hukum atau kebijakan pemerintah yang tepat, terukur, dan tidak berubah-ubah dalam waktu singkat. Tindakan/keputusan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara yang tepat, terukur, dan tidak berubah-ubah untuk menangani dampak perekonomian akibat pandemi Covid-19 ini diperlukan agar menghasilkan kebijakan yang efektif, efisien, dan tepat sasaran. Sebab dalam menghadapi keadaan darurat, dan saat-saat kritis seperti ini membutuhkan tindakan pemerintah yang dirancang dengan baik

²² Despan Heryansyah, "Shifting the Absolute Competence of State Administrative Justice in the Indonesian Legal System", *International and Public Affairs*, Vol. 4, No. 2: 28-34, pg. 30.

dan memberikan pelayanan publik yang efektif, serta memastikan stabilitas makro ekonomi.²³

Tindakan dan/atau keputusan pemerintah yang berdasarkan UU No. 2 Tahun 2020 ini pada dasarnya tergolong dalam pengelolaan keuangan negara. Pasal 6 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memberikan atribusi kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan kepada Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Presiden bertanggungjawab atas kekuasaannya mengelola keuangan negara, sekalipun harus menetapkan kebijakan hukum diluar keadaan yang normal dikarenakan adanya keadaan yang genting dan memaksa agar keberlangsungan pemerintahan tetap terjaga.²⁴ Pada konteks ini kebijakan Presiden di bidang fiskal diaktualisasikan dengan menerbitkan Perppu No. 1 Tahun 2020, yang saat ini telah ditetapkan dengan UU No. 2 Tahun 2020.

Sehubungan dengan keadaan yang memaksa pemerintah mengubah sistem dan tata kelola keuangan negara keluar dari keadaan normal, maka pada saat itu Perppu No. 1 Tahun 2020 mengatur berbagai ketentuan yang membuka peluang pemerintah cq. para pejabat yang berwenang untuk mengambil tindakan/keputusan dalam pengelolaan keuangan negara secara lebih cepat dan leluasa. Hanya saja tindakan/keputusan itu harus berdasarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 jo. UU No. 2 Tahun 2020 serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

Mencermati begitu pentingnya kebijakan fiskal dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka lazim bila instrumen hukum pelaksanaannya didesain secara ketat dan akomodatif. Ketat dalam pengertian tegas sehubungan dengan kewenangan, sistem, maupun prosedurnya. Akomodatif dalam pengertian se bisa mungkin mengakomodasi kebutuhan perkembangan keadaan negara.²⁵ Meski landasan hukum pengelolaan keuangan negara sangat akomodatif bahkan imunitif,

²³ Lihat Norman V. Loayza and Steven Pennings, "Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19: A Primer for Developing Countries", *Research & Policy Brief*, No.28, From the World Bank Malaysia Hub, hlm. 7.

²⁴ Perihal keadaan genting dan memaksa dapat dilihat dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 jo. Putusan MK RI No. 138/PUU-VII/2009.

²⁵ Lihat Pasal 27 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang juga mengakomodasi kemungkinan perubahan APBN dalam keadaan darurat. "Dalam keadaan darurat Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran".

namun atas segala tindakan/keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara tetap harus dijamin pelindungan hukumnya. Apalagi tindakan dan/atau keputusan tersebut berpotensi atau diduga merugikan warga negara atau badan hukum perdata.

B. Pelindungan Hukum Bagi Warga Negara atau Badan Hukum Perdata yang berpotensi dirugikan atas Keputusan dan/atau Tindakan Pemerintah dalam Pengelolaan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi Covid-19

Penulis terlebih dahulu mengulas konsep keuangan negara. Ulasan ini penting guna memahami kedudukan keputusan dan/atau tindakan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara sehubungan dengan pelindungan hukum bagi warga negara atau badan hukum perdata. Riawan Tjandra memilah ada 4 (empat) sisi dalam merumuskan definisi stipulatif mengenai keuangan negara, yaitu sisi obyek, subyek, proses dan tujuan.²⁶

Pengambilan tindakan atau keputusan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19 merupakan bagian dari seluruh rangkaian kegiatan pengelolaan obyek keuangan negara. Maka di dalamnya meliputi perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawabannya.

Pengelolaan keuangan negara tersebut diwujudkan dalam berbagai bentuk keputusan pemerintah. Sebagaimana pengelolaan keuangan negara melalui

²⁶ *Dari sisi obyek*, keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. *Dari sisi subyek*, keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. *Dari sisi proses*, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. *Dari sisi tujuan*, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Lihat Riawan Tjandra, Hukum Keuangan Negara, PT. Grasindo, Jakarta, 2014, hlm. 3-4.

APBN/APBD yang ditetapkan dengan undang-undang/peraturan daerah dalam pelaksanaannya dituangkan dalam bentuk keputusan Presiden/Kepala Daerah.²⁷

Pelaksanaan tugas, fungsi dan kewajiban pemerintah dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat melalui pengelolaan keuangan negara tentu memerlukan berbagai tindakan pemerintahan (*bestuurhandelingen*). Tindakan pemerintah dalam konsep hukum administrasi negara dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu tindakan nyata/faktual (*fietelijke handeling*) dan tindakan hukum (*rechtshandeling*).²⁸ *Fietelijke handeling* tidak melahirkan akibat hukum, sedangkan *rechtshandeling* dimaksudkan untuk melahirkan akibat hukum.²⁹ Tindakan nyata/faktual itu merupakan tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum sehingga tidak menimbulkan akibat-akibat hukum, sedangkan tindakan hukum adalah tindakan yang memang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban (*een rechtshandeling is gericht op het scheppen van rechten of plichten*).³⁰

Karakteristik tindakan hukum pemerintah yang paling mendasar adalah keputusan dan ketetapan yang bersifat sepihak, karena dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum itu bergantung pada kehendak sepihak pemerintah.³¹ Keputusan dan ketetapan pemerintah dalam melakukan tindakan hukum inilah yang berpotensi menyebabkan pelanggaran hukum terhadap warga negara. Apalagi di negara hukum modern yang memberikan kewenangan luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara.³² Oleh karenanya, berkaitan dengan segala tindakan maupun keputusan pemerintah yang dikeluarkan berdasarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 tetap saja berpotensi terjadi pelanggaran hukum yang dapat merugikan warga negara atau badan hukum perdata.

²⁷ Lihat Pasal 11 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lihat pula SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, Cet. II (Edisi Revisi), FH UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 452-453.

²⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Op. Cit.*, hlm. 109-110.

²⁹ Philipus M. Hadjon, *Pegantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 177-178.

³⁰ C.J.N. Versteden, *Inleiding Algemeen Bestuursrecht*, sebagaimana dikutip Ridwan HR, *Loc. Cit.*

³¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 124.

³² Ridwan, et.al, "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Ius Quia Iustum No. 2 Vol. 25 Mei 2018: 339-358*, hlm. 340-341.

Pelanggaran hukum bisa saja terjadi dan merugikan warga negara atau badan hukum perdata meski keputusan atau tindakan pemerintah dalam penanganan Covid-19 diambil berdasarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020. Misalnya, keputusan pemerintah perihal pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarfungsi, dan/atau antarprogram yang berpotensi tidak tepat sehingga merugikan warga negara selaku penerima manfaat; keputusan mengenai proses dan metode pengadaan barang/jasa yang berpotensi terjadi maladministrasi sehingga merugikan badan hukum perdata penyedia barang/jasa;³³ keputusan pemerintah atau pemerintah daerah perihal penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*) yang berpotensi tidak tepat sasaran sehingga merugikan warga negara atau badan hukum perdata; dan berbagai keputusan lain dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19 yang diduga atau berpotensi merugikan warga negara atau badan hukum perdata.

Konsep pelindungan hukum atas berbagai tindakan atau keputusan pemerintah yang berpotensi merugikan warga negara atau badan hukum perdata dikenal ada 2 (dua) macam, yaitu pelindungan hukum preventif dan pelindungan hukum represif. Pelindungan hukum preventif (*preventieve rechtbescherming*) adalah upaya-upaya yang dilakukan untuk mencegah terjadinya perbuatan yang menyimpang atau kegiatan antisipasi terhadap langkah-langkah yang akan dilakukan oleh pemerintah.³⁴ Sedangkan pelindungan hukum secara represif berkaitan dengan upaya menyelesaikan sengketa/pelanggaran hukum yang timbul pasca tindakan atau keputusan itu dikeluarkan.³⁵

Pelindungan hukum secara preventif terhadap tindakan/keputusan pemerintahan dapat melalui 4 (empat) cara, yaitu: (1) pengawasan administrasi; (2)

³³ Penetapan penyedia barang dan jasa termasuk keputusan pejabat tata usaha negara. Apabila keputusan itu merugikan pihak-pihak yang berkepentingan maka pihak tersebut dapat menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Lihat Radian Yudha Pradipta, "Batas-Batas Tanggung Jawab Hukum Pejabat Pembuat Komitmen Terhadap Kerugian Negara Dalam Pengadaan Barang /Jasa Oleh Pemerintah Prinsip Asas Maslahat", *Jurisdictie: Jurnal Hukum dan Syariah* Vol. 8 No.1, 2017, hlm. 65.

³⁴ Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 124-125.

³⁵ Sehubungan dengan pelindungan hukum represif, Ridwan HR mengemukakan perlunya mengetengahkan perbuatan hukum pemerintah apa yang akibat hukumnya secara nyata menimpa warga negara. Apakah perbuatan hukum yang menggunakan instrumen hukum peraturan perundang-undangan (*regeling*), peraturan kebijakan (*beleidsregel*), atau keputusan-keputusan (*beschikkingen*). Lihat Ridwan HR, *Ibid.* hlm. 142

pengesahan atau persetujuan; (3) keterbukaan pemerintah; (4) peran serta warga negara.³⁶ Pengawasan administrasi biasanya dilakukan secara internal atau eksternal, dan dapat dilakukan sebelum keputusan pemerintah dikeluarkan (*a-priori*) atau setelah dikeluarkannya keputusan pemerintah (*a-posteriori*).³⁷ Oleh karenanya, penulis kurang sependapat bila tindakan/keputusan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19 ini dinilai tidak dapat dikoreksi oleh siapapun. Mekanisme preventif berikutnya adalah pengesahan atau persetujuan yang bisa dilakukan oleh organ/pejabat pemerintahan yang lebih tinggi sebelum suatu keputusan dikeluarkan.³⁸

Keterbukaan pemerintah sebagai metode pelindungan hukum preventif seirama dengan gagasan negara hukum yang demokratis, yang mengedepankan akuntabilitas dan transparansi pemerintahan.³⁹ Peran serta warga negara mempersyaratkan 3 (tiga) unsur penting, yaitu: (1) tersedianya kesempatan yang diatur atau dipersiapkan bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan; (2) pemberian kesempatan kepada rakyat untuk terlibat aktif dalam pembahasan kebijakan; (3) harapan bahwa hasil dari pembahasan kebijakan berpengaruh pada keputusan final pemerintah.⁴⁰ Namun, dalam konteks tindakan/keputusan pemerintah berdasarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 ini, mekanisme preventif yang paling memungkinkan adalah pengawasan administrasi, pengesahan atau persetujuan, dan keterbukaan pemerintah.⁴¹

Instruksi Presiden No. 4 Tahun 2020 tentang *Refocusing* Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* merupakan salah satu instrumen hukum pencegahannya. Meski Inpres No. 4 Tahun 2020 bukan merupakan peraturan

³⁶ Lihat *Ibid.*, hlm. 128-141.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Sebagai contoh, keputusan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memerlukan persetujuan dari atasan pejabat. Lihat Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

³⁹ Lihat Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara dalam Penjelasan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

⁴⁰ Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 139.

⁴¹ Akses untuk melibatkan warga negara dalam perumusan kebijakan fiskal ini tentunya sulit diimplementasikan dalam situasi darurat yang memerlukan pengambilan keputusan secara cepat dan tepat, apalagi ciri khas keputusan pemerintah adalah bersifat sepihak.

perundang-undangan, melainkan peraturan kebijakan, namun efektivitas mengikat Inpres terhadap internal pemerintah ‘layaknya’ peraturan perundang-undangan.⁴² Presiden menginstruksikan kepada jajaran pejabat pemerintah agar dalam melakukan pengadaan barang dan jasa untuk percepatan penanganan Covid-19, melibatkan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintahan (LKPP) serta Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Keterlibatan LKPP dan BPKP dapat mencegah terjadinya maladministrasi dalam tindakan atau keputusan yang hendak diambil kemudian.⁴³

Inpres No. 4 Tahun 2020 secara khusus memberikan instruksi kepada Kepala BPKP untuk melakukan pendampingan dan pengawasan keuangan terhadap akuntabilitas keuangan negara untuk percepatan penanganan Covid-19.⁴⁴ Instruksi juga diberikan kepada Kepala LKPP untuk melakukan pendampingan pelaksanaan pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka percepatan penanganan Covid-19. Keterlibatan dua lembaga tersebut tentunya dapat mencegah pengambilan tindakan atau keputusan sebagai turunan dari kebijakan fiskal pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara, sehingga terantisipasi dari potensi merugikan warga negara atau badan hukum perdata.

Pelindungan hukum secara represif atas tindakan atau keputusan pemerintah yang berpotensi/diduga merugikan warga negara atau badan hukum perdata bergantung pada sifat dan kedudukan pemerintah dalam melakukan tindakan hukum itu. Sebagaimana sempat diulas sebelumnya, karena pemerintah sebagai subjek hukum mewakili dua institusi (jabatan pemerintahan dan badan hukum), maka dikenal ada dua macam tindakan hukum pemerintah, yaitu tindakan hukum

⁴² J.H. van Kreveld, *Beleidsregel in Het Recht*, Kluwer-Deventer, 1983, sebagaimana dikutip kembali oleh Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Op. Cit.*, hlm. 174. Lihat pula Ridwan HR, *Diskresi & Tanggungjawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 150. Lihat pula Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia: Suatu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 15.

⁴³ Lihat Pasal 3 Peraturan Presiden No. 192 Tahun 2014 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan mengenai fungsi BPKP. Lihat pula Pasal 1 angka 6 dan Pasal 73 ayat (4) Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa mengenai fungsi LKPP.

⁴⁴ Peran BPKP dalam pengelolaan keuangan negara dapat dikualifikasikan sebagai pengawas internal. Pengawasan yang dilakukan oleh BPKP bukan untuk mencari kesalahan melainkan mengarahkan pengelolaan keuangan negara sehingga tercapai sasaran pembangunan. Apabila terdapat penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara maka diupayakan untuk diperbaiki atau dibimbing. Lihat Muhammad Djafar Saidi & Eka Merdekawati Djafar, *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktik*, Ed. 3, Cet. 6, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 86-87.

publik yang tunduk pada hukum publik dan tindakan hukum privat yang tunduk pada ketentuan hukum keperdataan.⁴⁵

Secara umum ada tiga macam perbuatan pemerintahan yaitu perbuatan pemerintahan dalam bidang pembuatan peraturan perundang-undangan (*regeling*), perbuatan pemerintahan dalam penerbitan keputusan (*beschikking*), dan perbuatan pemerintah dalam bidang keperdataan (*materiele daad*). Dua bidang yang pertama terjadi dalam bidang publik, dan karena itu tunduk dan diatur berdasarkan hukum publik, sedangkan yang terakhir khusus dalam bidang perdata, dan karenanya tunduk dan diatur berdasarkan hukum perdata.⁴⁶

~~Perbuatan~~ melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah secara khusus diatur

Kedudukan pemerintah sebagai wakil dari badan hukum publik yang dapat melakukan tindakan hukum di bidang keperdataan, misalnya jual-beli, sewa-menyeWA, membuat kontrak dimungkinkan dapat bertentangan dengan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*).⁴⁷ Hakim perdata pada peradilan umum berwenang menghukum pemerintah untuk membayar ganti kerugian berkenaan dengan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah, maupun menetapkan larangan atau perintah terhadap pemerintah untuk melakukan suatu perbuatan tertentu.⁴⁸ Ketentuan dan kriteria mengenai perbuatan melawan hukum oleh pemerintah ini secara spesifik diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata.

Pelindungan hukum bagi warga negara atau badan hukum perdata atas tindakan hukum pemerintah dalam kapasitasnya sebagai wakil dari badan hukum publik ini dapat dilakukan melalui pengajuan gugatan perbuatan melawan hukum kepada peradilan umum. Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020 jo. UU No. 2 Tahun 2020 kiranya tepat bila mengecualikan tindakan atau keputusan pemerintah yang diambil berdasarkan Perppu *a quo* sebagai bukan objek gugatan pada PTUN, sepanjang tindakan atau keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah itu dalam kapasitasnya sebagai wakil badan hukum publik yang melakukan tindakan hukum di bidang keperdataan. Sehingga upaya hukum yang dapat ditempuh bagi pihak yang dirugikan ialah gugatan kepada peradilan umum.

Sedangkan pelindungan hukum dalam bidang publik atas kapasitas pemerintah selaku pejabat atau kumpulan pejabat yang melakukan tindakan hukum

⁴⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Op. Cit., hlm. 114-115.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 268.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 271.

⁴⁸ *Ibid.*

pemerintah berdasar hukum publik memiliki mekanisme yang berbeda. Pelindungan hukum yang tersedia di Indonesia dalam konteks ini ialah menempuh upaya administratif dan gugatan ke peradilan administrasi (PTUN).⁴⁹ Pasal 53 ayat (1) UU PTUN menentukan perihal gugatan ke peradilan TUN sebagai berikut:

“Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.”

Pasal 48 UU PTUN mengatur perihal upaya administratif yang harus ditempuh oleh pihak yang merasa dirugikan akibat keputusan yang dikeluarkan pemerintah.

“(1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia. (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.”

Perihal upaya administratif ini diakui terjadi disharmonisasi diantara undang-undang di bidang administrasi negara. UU PTUN mengatur apabila suatu penyelesaian sengketa administrasi mengharuskan dilakukannya upaya administratif, maka seluruh upaya administratif yang tersedia harus terlebih dahulu ditempuh. Sedangkan di dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan), Pasal 75 ayat (1) justru menyebutkan, bahwa *“Warga masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan”*.

Kata “dapat” dalam Pasal 75 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan tersebut ada yang memaknai bahwa upaya administratif itu merupakan hak bagi seseorang

⁴⁹ Sehubungan dengan hal ini, ada perbedaan antara peradilan administrasi (*administratieve rechtspraak*) dan (*administratief beroep*) Lihat Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Ibid.* hlm. 281-282.

atau badan hukum perdata yang boleh digunakan atau tidak digunakan, hanya saja ketika yang bersangkutan akan mengajukan gugatan ke PTUN maka upaya administratif itu tetap wajib ditempuh terlebih dahulu. Pemaknaan tersebut relevan karena UU Administrasi Pemerintahan juga tidak tegas mewajibkan ditempuhnya upaya administratif, sedangkan masih ada UU PTUN yang mengharuskan adanya upaya administratif, dan belum tegas dicabut.⁵⁰ Oleh karena itu, menempuh upaya administratif merupakan tahapan yang masih harus terlebih dahulu ditempuh dalam penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan.

UU Administrasi Pemerintahan juga tidak menentukan bahwa PTUN baru berwenang memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan apabila upaya administratif telah ditempuh terlebih dahulu. Maka, jika masyarakat memilih tidak mengajukan upaya administratif dan langsung mengajukan gugatan ke PTUN bisa saja dibenarkan. Maka, PTUN tidak dapat menyatakan gugatan “tidak dapat diterima” dengan alasan penggugat belum menempuh upaya administratif.⁵¹ Hanya saja, pasca Mahkamah Agung (MA) menerbitkan Peraturan MA RI No. 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif, PTUN baru berwenang menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan sepanjang upaya administratif telah ditempuh terlebih dahulu.⁵²

Hal ini terlepas dari apakah gugatan kepada PTUN bisa ditempuh dengan harus terlebih dahulu melalui upaya administratif atau tanpa melalui upaya administratif, dalam konteks tindakan/keputusan yang dikeluarkan pemerintah berdasarkan Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020, tetapi saja tidak dapat diajukan gugatan ke PTUN. Oleh karenanya, upaya hukum yang tersedia bagi warga negara atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan atas tindakan/keputusan pemerintah yang dikeluarkan berdasarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 ialah dengan menempuh upaya administratif.

⁵⁰ Ridwan, et. al., *Perluasan Kompetensi Absolut...*, *Op. Cit.*, hlm. 347-348.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Lihat Pasal 2 ayat (1) Peraturan MA RI No. 8 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif.

Keharusan untuk menempuh upaya administratif ini dinilai bisa berdampak positif untuk mendorong pemberian internal pemerintah, karena aparatur internal pemerintah harus mampu berbenah dan menyiapkan perangkat aturan dan struktur dalam rangka penyelesaian aduan/gugatan administrasi pemerintahan di masing-masing internal institusinya.⁵³ Penyelesaian perkara administrasi melalui mekanisme internal pemerintah (diluar pengadilan) ini sebenarnya juga menjadi “tren” di negara-negara lain, terutama di negara yang menganut konsep hukum *the rule of law*, United Kingdom (UK) misalnya. Peter Leyland dan Gordon Anthony menyebut bahwa meski tersedia mekanisme peradilan, beberapa masalah dalam lingkup hukum administrasi ditangani secara informal melalui upaya non hukum misalnya, oleh anggota parlemen, anggota dewan lokal, ombudsman, atau prosedur pengaduan internal.⁵⁴

Di Indonesia, upaya administratif diajukan kepada pejabat atau atasan pejabat pemerintahan yang menetapkan tindakan/keputusan dalam pengelolaan keuangan negara berdasarkan.⁵⁵ Pasal 75 ayat (4) UU Administrasi Pemerintahan menjamin bahwa “*Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib segera menyelesaikan Upaya Administratif yang berpotensi membebani keuangan negara*”. Apabila kewajiban tersebut dilanggar, maka pejabat pemerintahan yang bersangkutan dikenai sanksi administratif ringan.⁵⁶ Menurut Ridwan HR, upaya administratif ini masih diperlukan, meskipun telah ada peradilan administrasi (PTUN), karena pengujian keputusan dan/atau tindakan pemerintahan melalui upaya administratif lebih lengkap, mencakup aspek kebijakan (*doelmatigheid*) dan aspek hukum (*rechmatigheid*) serta dapat langsung mengubah, memperbaiki, atau bahkan mencabut keputusan yang disengketakan.⁵⁷

Selain menempuh upaya administratif, pelindungan hukum atas tindakan/keputusan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara berdasarkan

⁵³ Ridwan, *Urgensi Upaya Administratif...*, *Op. Cit.*, hlm. 98

⁵⁴ Peter Leyland and Gordon Anthony, *Texbook on Administrative Law*, Sixth Edition, Oxford University Press, New York, 2009, hlm. 2.

⁵⁵ Lihat Pasal 75 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁵⁶ Bentuk sanksi administratif ringan diantaranya adalah: teguran lisan; teguran tertulis; atau penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan. Lihat Pasal 81 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁵⁷ Ridwan, *Urgensi Upaya Administratif di Indonesia*, Cet. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2019, hlm. 133

Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 yang diduga terjadi maladministrasi dapat dilaporkan kepada Ombudsman RI. Pasal 1 angka 3 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menentukan definisi maladministrasi sebagai berikut:

*“Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan”*⁵⁸

Laporan harus disertai uraian peristiwa, tindakan atau keputusan yang diduga terjadi maladministrasi secara rinci, serta diajukan sebelum lewat 2 (dua) tahun sejak peristiwa, tindakan atau keputusan tersebut terjadi/ditetapkan.⁵⁹ Bila hasil pemeriksaan Ombudsman menyatakan menerima laporan dan memberikan rekomendasi, maka rekomendasi tersebut disampaikan kepada pelapor, terlapor, dan atasan terlapor.⁶⁰ Rekomendasi wajib dilaksanakan oleh terlapor dan atasan terlapor, sedangkan apabila tidak dilaksanakan atau yang dilaksanakan hanya sebagian rekomendasi saja, maka Ombudsman dapat mempublikasikan atasan terlapor dan menyampaikan laporan kepada DPR dan Presiden.⁶¹

Kedudukan Ombudsman RI ini sekiranya penting dan relevan untuk mengawal penyelenggaraan pemerintahan agar berjalan sebagaimana mestinya, khususnya mengawal tindakan/keputusan pemerintah agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hanya saja, eksistensi dan peran Ombudsman di Indonesia ini memang belum begitu nampak dan menjadi alternatif penyelesaian sengketa/perkara oleh masyarakat Indonesia. Hal itu bisa jadi ditengarai belum efektifnya rekomendasi Ombudsman dalam memengaruhi penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga, tantangan Ombudsman RI adalah mengoptimalkan kelembagaannya agar menjadi alternatif lembaga yang diminati masyarakat untuk menyelesaikan sengketa/perkara akibat tindakan/keputusan pemerintah. Tantangan serupa juga dialami oleh negara lain, di United Kingdom (UK) misalnya,

⁵⁸ Pasal 1 angka 3 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁵⁹ Pasal 24 ayat (1) huruf b UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁶⁰ Pasal 35 dan Pasal 37 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁶¹ Pasal 38 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Ombudsman diarahkan untuk melembaga sebagai “third way” diantara lembaga pengadilan formal.⁶²

PENUTUP

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan sebagai berikut: *pertama*, politik hukum pengaturan Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 yang menentukan segala tindakan atau keputusan yang diambil berdasarkan Perppu/UU *a quo* menjadi bukan sebagai objek gugatan yang dapat diajukan kepada PTUN diketahui untuk maksud menjamin kepastian hukum. Kepastian hukum dalam konteks ini adalah jaminan atas produk hukum atau kebijakan pemerintah yang tepat, terukur, dan tidak berubah-ubah dalam waktu singkat. Sebab dalam menghadapi keadaan darurat, dan saat-saat kritis seperti ini membutuhkan tindakan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara yang dirancang dengan baik dan memberikan pelayanan publik yang efektif, serta memastikan stabilitas makroekonomi. *Kedua*, meskipun Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 menutup peluang dapat digugatnya tindakan atau keputusan pemerintah kepada PTUN, namun warga negara atau badan hukum perdata yang berpotensi atau merasa dirugikan atas tindakan atau keputusan tersebut masih memeroleh pelindungan hukum. Pelindungan hukum yang tersedia antara lain: pelindungan hukum secara preventif melalui pengawasan terhadap administrasi, pengesahan atau persetujuan, keterbukaan pemerintah. Dalam konteks penanganan pandemi Covid-19 telah tersedia Inpres No. 4 Tahun 2020 sebagai instrumen hukum pencegahan tindakan/keputusan yang merugikan warga negara/badan hukum perdata. Selain itu juga masih tersedia pelindungan hukum secara represif melalui mekanisme upaya administratif, serta laporan kepada Ombudsman RI.

⁶² Nick O’Brien & Mary Seneviratne, *Ombudsmen at the Crossroads: The Legal Services Ombudsman, Dispute Resolution and Democratic Accountability*, Macmillan Publishers, London, 2017, hlm. 91-103.

SARAN

Penelitian ini merekomendasikan kepada pemerintah agar dalam mengambil tindakan atau keputusan pemerintah dalam mengelola keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19 selalu berpedoman pada peraturan perundang-undangan dan AUPB, sebab meski tindakan atau keputusan tersebut tidak dapat diajukan gugatan kepada PTUN, namun pejabat yang bersangkutan tidak terbebas dari prosedur dan pertanggungjawaban hukumnya. Badan atau lembaga pemerintah yang ditunjuk agar melakukan pembinaan dan pengawasan administratif secara ketat dan tepat. Khusus bagi warga negara atau badan hukum perdata yang potensial dirugikan atau merasakan dirugikan atas tindakan atau keputusan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19, dapat menempuh upaya hukum melalui mekanisme upaya administratif, dan/atau mengajukan laporan kepada Ombudsman RI.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

- Djafar Saidi, Muhammad & Eka Merdekawati Djafar, *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktik*, Ed. 3, Cet. 6, Rajawali Pers, Depok, 2018
- M. Hadjon, Philipus, *Pegantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008
- _____, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987
- Manan, Bagir, *Hukum Positif Indonesia: Suatu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004
- Marbun, SF., *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, Cet. II (Edisi Revisi), FH UII Press, Yogyakarta, 2018
- Muh. Ali Rahman, Andi, *Penyerapan Nilai-Nilai Kearifan Lokal Ke Dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2019
- Nick O'Brien & Mary Seneviratne, *Ombudsmen at the Crossroads: The Legal Services Ombudsman, Dispute Resolution and Democratic Accountability*, Macmillan Publishers, London, 2017

- Peter Leyland and Gordon Anthony, *Texbook on Administrative Law*, Sixth Edition, Oxford University Press, New York, 2009
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. 16, Rajawali Pers, Depok, 2020, hlm. 267
- _____, *Diskresi & Tanggungjawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014
- _____, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009
- _____, *Urgensi Upaya Administratif di Indonesia*, Cet. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2019
- Tjandra, Riawan, *Hukum Keuangan Negara*, PT. Grasindo, Jakarta, 2014

Jurnal:

- Ahmad Gelora Mahardika, “Potensi Penyimpangan Hukum dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020”, *Jurnal Ius Quia Iustum* No. 2 Vol. 27 Mei, 2020: 264-284
- Colin C. Williams and Aysegul Kayaoglu, “The Coronavirus Pandemic and Europe’s Undeclared Economy: Impacts and A Policy Proposal”, *South East European Journal of Economics and Business*, Vol. 15, No. 1, 2020, hlm. 89.
- Despan Heryansyah, “Shifting the Absolute Competence of State Administrative Justice in the Indonesian Legal System”, *International and Public Affairs*, Vol. 4, No. 2: 28-34
- Dina Eva Santi Silalahi Rasinta Ria Ginting, “Strategi Kebijakan Fiskal Pemerintah Indonesia dalam Menghadapi Dampak Pandemi COVID-19”, *Jurnal Ekonomi & Ekonomi Syariah* Vol 3 No 2, Juni 2020: 156-167
- Fatria Khairo, “Urgensi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia”, *Jurnal Lex Librum* Vol. III, No. 2, Juni 2017: 539-548
- Radian Yudha Pradipta, “Batas-Batas Tanggung Jawab Hukum Pejabat Pembuat Komitmen Terhadap Kerugian Negara Dalam Pengadaan Barang /Jasa Oleh Pemerintah Prinsip Asas Maslahat”, *Jurisdictie: Jurnal Hukum dan Syariah* Vol. 8 No.1, 2017

Ridwan, et.al, "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Ius Quia Iustum* No. 2 Vol. 25 Mei 2018: 339-358

Hasil Penelitian

Norman V. Loayza and Steven Pennings, "Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19: A Primer for Developing Countries", *Research & Policy Brief*, No.28, From the World Bank Malaysia Hub

Makalah/Perkuliahan

Riawan Tjandra, *UU No. 2 Tahun 2020: Solusi Fiskal Dan Moneter Atasi Dampak Covid-19, Tulisan Lepas* dalam Perkuliahan Hukum Pajak dan Keuangan Negara, Program Magister Hukum Pascasarjana UII, 2020.

Riawan Tjandra, *Materi Perkuliahan: Kebijakan Fiskal*, BKU HTN/HAN Program Magister Hukum Pascasarjana, FH UII, 2020.

Internet:

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Apa dan Mengapa: Perppu No. 1 Tahun 2020*, diakses dari <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2020/05/FAQ-Perppu-1-2020.pdf> pada 4 September 2020.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara RI No. 3344

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4286

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4899

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara RI No. 5601.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

Peraturan Presiden No. 192 Tahun 2014 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan

Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa mengenai fungsi LKPP.

Peraturan Mahkamah Agung RI No. 8 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 138/PUU-VII/2009