



PENGATURAN MATERI MUATAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGANTI UNDANG-UNDANG PADA MASA PANDEMI
COVID-19 DI INDONESIA

Artikel Dikirim: 28-09-2021 Revisi: 14-10-2021 Diterima: 24-10-2021	Oleh : ¹ Ketut Piter Fitrianto Gegel, ² Ellydar Chaidir, ³ Yusri Munaf, ⁴ Aryo Akbar ¹ Mahasiswa Program Pascasarjana Doktoral Ilmu Hukum Universitas Islam Riau, ^{2,3,4} Dosen Program Pascasarjana Doktoral Ilmu Hukum Universitas Islam Riau ¹ ketutpiter1965@gmail.com, ² ellydar@law.uir.ac.id, ³ yusri.munaf@soc.uir.ac.id ⁴ aryo.akbar@law.uir.ac.id
---	---

Abstraks

Pada tanggal 31 Maret 2020 Presiden Republik Indonesia Bapak H. Joko Widodo mengeluarkan kebijakan dengan menerbitkan 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 (Perpu Covid-19). Penerbitan Perpu Covid-19 ini bertujuan untuk memberi dasar hukum bagi tindakan Pemerintah agar sesegera mungkin dapat mengatasi persoalan yang berkaitan dengan pandemi Covid-19 dan mengembalikan keadaan menjadi normal kembali. Pengaturan yang sangat terbatas tentang materi muatan Perpu yang hanya mengatur bahwa materi muatan Perpu sama dengan undang-undang, menjadikan Perpu ini sangat subjek berdasarkan keinginan Pemerintah (Presiden) dan telah memberikan kewenangan yang sangat besar kepada Pemerintah (Presiden) untuk mengambil tindakan termasuk penggunaan APBN secara sepihak tanpa melibatkan DPR RI. Sehingga dipandang perlu untuk dilakukan penelitian hukum guna menemukan formulasi yang pas untuk mengatur materi muatan sebuah Perpu. Tujuan penelitian adalah untuk menganalisis, merumuskan dan menyimpulkan pengaturan materi muatan Perpu pada saat pandemi Covid-19 di Indonesia; pengaturan materi muatan Perpu dalam sistem ketatanegaran di Indonesia berdasarkan UUD NRI Thn. 1945.



Metode penelitian yang dipakai adalah metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum doktrinal dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan konseptual dimana penyajian analisis data dilakukan dengan metode deskriptif untuk menarik kesimpulan dengan metode deduktif. Hasil penelitian didapat bahwa materi muatan Perpu pada saat pandemi Covid-19 di Indonesia disusun berdasarkan ketentuan yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam sistem ketatanegaran di Indonesia berdasarkan UUD NRI Thn. 1945 materi muatan Perpu sama dengan materi muatan undang-undang, yaitu pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Thn. 1945; perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang; pengesahan perjanjian internasional tertentu; tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Adapun saran penulis adalah segera lakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya pengaturan tentang materi muatan Perpu.

Kata Kunci : Pengaturan; materi; muatan; Perpu.

Abstract

On March 31, 2020, the President of the Republic of Indonesia, Mr. H. Joko Widodo, issued a policy by issuing Government Regulation in Lieu of Law Number 1 of 2020 concerning State Financial Policy and Financial System Stability for Handling the 2019 Corona Virus Disease (Covid-19) and/or Pandemic. in the Context of Facing Threats That Endanger the National Economy and/or Financial System Stability (Perpu Covid-19). The issuance of this Perpu Covid-19 aims to provide a legal basis for the Government's actions so that as soon as possible it can overcome problems related to the Covid-19 pandemic and return the situation to normal. The very limited regulation regarding the content of the the Government Regulation in Lieu of Law which only stipulates that the content of the the Government Regulation in Lieu of Law is the same as the law, making this the Government Regulation in Lieu of Law very subject to the wishes of the Government (President) and has given very large authority to the Government (President) to take action including the use of the State Budget. unilaterally without involving the DPR RI. So it is deemed necessary to conduct legal research in order to find the right formulation to regulate the content of a the Government Regulation in



Lieu of Law. The purpose of the study is to analyze, formulate and conclude the regulation of the content of the the Government Regulation in Lieu of Law during the Covid-19 pandemic in Indonesia; regulation of the content of the the Government Regulation in Lieu of Law in the constitutional system in Indonesia based on the NRI Constitution, Thn. 1945. The research method used is a normative legal research method or a doctrinal legal research method with a statutory approach, a case approach and a conceptual approach where the presentation of data analysis is carried out using a descriptive method to draw conclusions using a deductive method. The results of the study found that the content of the the Government Regulation in Lieu of Law during the Covid-19 pandemic in Indonesia was prepared based on the provisions stipulated by Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation, in the constitutional system in Indonesia based on the NRI UUD Thn. 1945 the content of the Perpu is the same as the content of the law, namely further regulation of the provisions of the NRI Constitution, Thn. 1945; an order of a law to be regulated by law; ratification of certain international agreements; follow up on the decision of the Constitutional Court; and/or fulfillment of legal needs in society. The writer's suggestion is to immediately revise Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation, especially the regulation of the content of the Government Regulation in Lieu of Law.

A. PENDAHULUAN

Dalam rangka mengantisipasi pandemi Covid-19 yang telah menimbulkan cukup banyak korban di Indonesia, maka pada tanggal 31 Maret 2020 Presiden Republik Indonesia Bapak H. Joko Widodo mengeluarkan kebijakan dengan menerbitkan 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 (Perpu Covid-19). Dalam konferensi pers yang disiarkan secara langsung oleh Sekretariat Presiden, beliau mengatakan "...karena yang kita hadapi saat ini situasi yang memaksa, maka saya baru saja menandatangani Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan" (Perpu No. 1 Tahun 2020). Pada saat itu jumlah kasus positif Covid-19 di Indonesia adalah 1.528 orang dengan jumlah kematian 139 orang dan kasus positif



Covid-19 telah ditemukan di seluruh 32 provinsi di Indonesia (tirto.id). Presiden Jokowi mengklaim bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang baru tersebut akan memberi fondasi bagi pemerintah, otoritas perbankan dan otoritas keuangan untuk melakukan langkah-langkah yang luar biasa dalam upaya menjamin kesehatan masyarakat, menyelamatkan perekonomian nasional serta stabilitas sistem keuangan.

Beliau juga menyatakan mengharapkan dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia agar Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang baru ditandatangani ini dapat segera disetujui menjadi undang-undang dan dilaksanakan.

Ada 5 hal penting dalam kebijakan pemerintah berlandaskan Perpu No. 1 Tahun 2021 tersebut, yaitu sebagai berikut (setkab.go.id):

1. Pemerintah memutuskan total tambahan belanja dan pembiayaan APBN Tahun 2020 untuk penanganan Covid-19 adalah sebesar Rp. 405,1 triliun, dengan rincian: Rp. 75 triliun untuk belanja bidang kesehatan, Rp. 110 triliun untuk perlindungan sosial, Rp. 70,1 triliun untuk insentif perpajakan dan stimulus Kredit Usaha Rakyat, dan Rp. 150 triliun untuk pembiayaan program pemulihan ekonomi nasional, termasuk restrukturisasi kredit serta penjaminan dan pembiayaan dunia usaha, khususnya terutama pada usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah.
2. Anggaran bidang kesehatan akan diprioritaskan untuk perlindungan tenaga kesehatan terutama pembelian APD, pembelian alat-alat kesehatan seperti test kit, reagen, ventilator, upgrade rumah sakit, insentif dokter, perawat, dan tenaga rumah sakit, santunan kematian tenaga medis, serta penanganan permasalahan kesehatan lainnya.
3. Anggaran perlindungan sosial akan diprioritaskan untuk keluarga penerima manfaat PKH yang naik dari 9,2 juta keluarga menjadi 10 juta keluarga, untuk Kartu Sembako yang dinaikkan dari 15,2 juta orang menjadi 20 juta orang penerima. Anggaran Kartu Prakerja dinaikkan dari Rp. 10 triliun menjadi Rp. 20 triliun untuk meng-cover 5,6 juta orang yang terkena pemutusan hubungan kerja (PHK), pekerja informal, pelaku usaha mikro dan kecil (UMKM). Anggaran juga digunakan untuk pembebasan biaya listrik 3 bulan untuk 24 juta pelanggan listrik 450 Volt Amphere (VA) dan diskon 50% untuk 7 juta pelanggan 900 VA. Untuk dukungan logistik sembako dan kebutuhan pokok juga dianggarkan sebesar Rp. 25 triliun.



4. Anggaran stimulus ekonomi bagi UMKM dan pelaku usaha akan diprioritaskan untuk penggratisan PPh 21 untuk para pekerja sektor industri pengolahan dengan penghasilan maksimal Rp. 200 juta, untuk pembebasan PPN impor untuk Wajib pajak (WP) kemudian impor tujuan ekspor. Terutama untuk UMKM pada 19 sektor tertentu, dan juga untuk pengurangan tarif PPh sebesar 25% untuk WP kemudian impor tujuan ekspor, terutama UMKM tertentu. Stumulus ekonomi juga diperuntukan bagi percepatan restitusi PPN pada 19 sektor tertentu untuk menjaga likuiditas pelaku usaha.
5. Untuk bidang non-fiskal dalam menjamin ketersediaan barang yang saat ini dibutuhkan, termasuk bahan baku industri, pemerintah melakukan beberapa kebijakan, yaitu penyederhanaan larangan terbatas ekspor, penyederhanaan larangan terbatas impor, serta percepatan layanan proses ekspor-impor melalui national logistic ecosystem.

Kebijakan ini mengingatkan kita akan kebijakan Presiden sebelumnya, yaitu Bpk. Susilo Bambang Yudoyono (SBY) yang pada tanggal 15 Oktober 2008 menerbitkan Perpu Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan yang menjadi dasar bagi skandal kasus besar bailout Bank Century yang merugikan keuangan negara sebesar sebesar Rp. 6,76 triliun. (beritasatu.com)

Batasan mengenai materi muatan Perpu diatur pada pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa materi muatan Perpu sama dengan materi muatan Undang-Undang, yaitu tentang:

1. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
3. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
4. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
5. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Selain batasan tersebut, maka apapun materi muatan yang terkandung di dalam sebuah Perpu hanya didasarkan pada hak subjektif Presiden yang akan menjadi objektif setelah mendapat persetujuan atau penolakan dari Dewan Perwakilan Rakyat untuk ditetapkan menjadi undang-undang dalam persidangan berikutnya.



Pada saat ini tercatat sekitar 71% kekuatan partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat adalah pendukung Presiden (detik.com), sehingga checks and ballances yang diharapkan dari Dewan Perwakilan Rakyat untuk menilai sebuah Perpu secara obyektif menjadi pertanyaan bagi masyarakat banyak.

Adanya Pasal impunitas sebagaimana diatur dalam Pasal 27 Perpu ini yang substansi pengaturannya sama dengan Perpu Nomor 4 Tahun 2008, dikhawatirkan akan melindungi pejabat terkait untuk lepas dari tanggung jawab pidana seandainya terjadi kerugian negara sebagaimana terjadi saat bailout Bank Century.

Walaupun Perpu Nomor 1 Tahun 2020 ini telah mendapat persetujuan DPR dan ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang dan berbagai pihak telah melakukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi (MK), namun persoalan tentang bagaimana pengaturan materi muatan Perpu tersebut dalam mengatasi pandemi Covid-19 dan bagaimana pengaturan materi muatan Perpu dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Thn. 1945) masih menarik dan menjadi alasan penulis untuk melakukan penelitian hukum ini.

B. METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum doktrinal. Metode penelitian hukum normatif adalah suatu metode penelitian hukum dengan menggunakan sumber utama data sekunder atau bahan pustaka (Soekanto ; 1995).

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif, yang merupakan salah satu dari jenis-jenis penelitian hukum. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antarfenomena yang diselidiki (Nasir ; 1988).

Adapun pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach), yaitu melakukan penelaahan semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani (Marzuki; 2011) dan pendekatan kasus (case approach), yaitu melakukan penelaahan terhadap kasus-kasus yang terkait dengan isu yang sedang dihadapi, dan telah menjadi putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Kasus ini dapat berupa kasus yang terjadi di



Indonesia maupun di negara lain. Yang menjadi kajian pokok di dalam pendekatan kasus adalah rasio decidendi atau reasoning, yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan. (Marzuki; 2011)

C. PEMBAHASAN

Konsep negara hukum

Pemikiran tentang negara hukum banyak dikemukakan oleh para filsuf, yang dalam perkembangannya oleh para ahli hukum dikembangkan menjadi prinsip-prinsip umum tentang negara hukum. Para filsuf tersebut antara lain adalah Plato (428-427 SM) yang merupakan salah seorang filsuf Yunani yang menulis tentang *Nomoi* yang mendasarkan suatu negara hukum pada sebuah negara yang dipimpin oleh seorang bijaksana (the philosophers) dan warga negaranya terdiri atas kaum filosof yang bijak (perfect guardians), militer dan teknokrat (auxiliary guardians), petani dan pedagang (ordinary people) (Ismatullah & Gatara; 2007). Dalam kurun waktu ratusan tahun setelahnya, bentuk kongkrit negara hukum diformulasi oleh para ahli ke dalam istilah *rechtsstaat* dan *rule of law* yang merupakan gagasan untuk menjamin adanya pemisahan kekuasaan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Menurut Scheltema, *rechtsstaat* sebagaimana berlaku di negara Eropa Kontinental adalah konsepsi negara hukum di mana negara menjamin adanya kepastian hukum, persamaan, demokrasi, dan pemerintahan yang melayani (Ismatullah & Gatara; 2007). Persamaan yang dimaksud tidak harus selalu sama bagi setiap individu, akan tetapi tergantung pada kondisi dan kualifikasi masing-masing individu. Persamaan yang demikian ini disebut sebagai persamaan yang proporsional (proportionate equality), setiap orang masuk masuk dalam kategori yang sama untuk suatu tujuan tertentu harus diperlakukan secara sama pula (Fuady ; 2010). Menurut H.L.A. Hart, keadilan tidak lain adalah merupakan penempatan setiap individu yang berhak dalam hubungan dengan sesamanya pada posisi masing-masing sama atau sebaliknya masing-masing ditempatkan tidak sama, atau dapat dikatakan mendapat perlakuan yang sama untuk hal-hal yang sama (equal treatment of equals) (Fuady ; 2010).

Negara Indonesia adalah negara hukum, hal tersebut terdapat di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsekuensi yang timbul dari pernyataan negara hukum sebagaimana dimaksud pada pasal Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut



adalah negara Indonesia harus berdasarkan atas hukum atau *rechtsstaat* dan tidak merupakan negara yang berdasarkan atas kekuasaan belaka atau *machtstaat*. Penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada prinsip *the rule of law, not the man* (Redi; 2008).

Bagir Manan mengatakan bahwa Indonesia sebagai negara hukum, harus mendudukan hukum sebagai pemandu tertinggi bagi pemerintah dalam melaksanakan penyelenggaraan negara atau dikenal sebagai supremasi hukum (Manan; 1994). Hal ini berarti, seburuk apapun sebuah peraturan perundang-undangan ketika ia sudah diundangkan, maka pemerintah dan rakyat haruslah tunduk pada peraturan perundang-undangan tersebut. Oleh sebab itu, setiap peraturan perundang-undangan harus dipastikan sesedikit mungkin mengandung potensi yang dapat menimbulkan kecurangan (*fraud*) (Greenfield; 2020).

Sebagai negara hukum modern (*welfare state*) dalam rangka mewujudkan tujuan negara, yakni memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya dan melindungi hak-hak asasi warga negaranya, harus menganut prinsip utama atau asas pokok yang terdiri atas asas legalitas, asas pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, asas pembagian kekuasaan negara, asas peradilan yang bebas dan tidak memihak, asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi dan asas konstitusional (Imran Juhaefah).

A.V. Dicey didalam buku karangannya yang berjudul *Introduction to the study of the law of the constitution* merumuskan bahwa unsur – unsur dari negara berdasarkan hukum atau *the rule of law* adalah sebagai berikut (Dicey; 1959):

1. *Supremacy of law* atau supremasi hukum, diartikan bahwa kesewenangan tidak boleh ada, setiap orang dapat dihukum hanya apa bila memang melanggar hukum dan sebelumnya ada aturan hukum yang melarangnya;
2. *Equality before the law* yang diartikan bahwa semua orang, apakah warga negara biasa maupun pejabat negara memiliki posisi yang sama di muka hukum;
3. *Due process of law*, yaitu HAM dijamin oleh undang-undang dan/atau pengadilan dengan keputusan-keputusannya.

Dalam konteks Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yaitu: "Negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*)" berusaha untuk menunjukkan kekhasan "keindonesiaannya" dilakukan dengan menambahkan atribut "Pancasila" di depan negara hukum sehingga menjadi "negara



hukum Pancasila". Hal tersebut mengandung pengertian bahwa Pancasila sebagai rule of law bukan semata-mata sebagai peraturan yang diberlakukan bagi masyarakat Indonesia (Chaidir, 2007). Hal tersebut mengandung arti bahwa menempatkan sistem dalam idealisme tertentu yang bersifat final, dinamis, dan selalu mencari tujuan-tujuan ideal berlandaskan ideologi Pancasila. (Chaidir, 2007).

Saat ini dengan dianutnya konsep negara kesejahteraan (welfare state) mengakibatkan terjadinya pergeseran kekuasaan penyelenggara pemerintahan negara yang sebelumnya kekuasaan penyelenggara pemerintahan (besture) datur agar tidak dominan, justru menjadi lebih dominan yang diakibatkan pemberian legitimasi bagi adanya kekuasaan diskresi pemerintah. Diskresi berkaitan dengan kekuasaan yang dimaknai dalam bentuk hubungan antara pihak yang memerintah (the ruler) dan pihak yang diperintah (the ruled), di mana satu pihak memberi perintah dan pihak lainnya mematuhi perintah tersebut (Munaf ; 2028).

Konsep hukum tata negara darurat

Hukum tata negara darurat adalah hukum tata negara yang berlaku dalam keadaan luar biasa atau tidak normal (darurat). Berbeda dengan hukum tata negara yang berlaku dalam keadaan biasa atau normal, hukum tata negara darurat mengatur tentang rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan keadaan darurat atau bahaya yang mengancam ke dalam kehidupan biasa menurut peraturan perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa (Asshiddiqie, 2007).

Istilah Hukum Tata Negara Darurat itu dipakai sebagai terjemahan perkataan staatsnoodrecht yang membahas mengenai hukum tata negara darurat atau negara dalam keadaan bahaya (nood). Istilah staatsnoodrecht objektif digunakan pertama kali oleh M.I. Prins sebagai perlawanan terhadap istilah statsnoodrecht subjektif dan sudah menjadi istilah teknis umum dalam lapangan hukum tata negara. W.F. Prins berpendapat bahwa istilah staatsnoodrecht objektif menurut M.I. Prins lebih baik diganti dan lebih tepat jika digunakan istilah noodstaatsrecht. Pada staatsnoodrecht objektif yang dipentingkan adalah negara dalam keadaan darurat (staat in nood), sedangkan sejarah membuktikan bahwa dengan keadaan khusus (bijzondere tijdsomstandigheden) saja, tidak perlu seluruh negara dalam keadaan darurat, sudah memungkinkan negara untuk menjalankan haknya (Arifin, Sutjipto, dan Sudjiwo ; 1960).



Menurut Kabul Arifin dkk., *staatsnoodrecht* dalam arti subjektif adalah hak negara dalam keadaan darurat untuk bertindak dengan dapat menyimpang dari undang-undang dan jika perlu dapat pula menyimpang dari undang-undang dasar. *Staatsnoodrecht* dalam arti subjektif biasanya dalam kepustakaan disebut dengan istilah *staatsnoodrecht* saja tanpa tambahan kata subjektif dan kebiasaan ini tetap dipertahankan (Arifin, Sutjipto, dan Sudjiwo ; 1960).

Pokok persoalan dalam *noodstaatsrecht* adalah *staatsrecht*, sedangkan *staatsnoodrecht* adalah *staatsnood*. Artinya, yang dipersoalkan dalam istilah *noodstaatsrecht* itu adalah "hukum tata negaranya yang berada dalam keadaan darurat", sedangkan dalam istilah *staatsnoodrecht* adalah "negaranya yang berada dalam keadaan darurat", sehingga hukum yang berlaku adalah hukum yang memang dimaksudkan untuk berlaku dalam keadaan darurat. Dengan demikian, pengertian hukum yang dimaksud dalam *staatsnoodrecht* lebih luas daripada *noodstaatsrecht* yang hanya menyangkut hukum tata negara saja (Asshiddiqie, 2007).

Menurut Herman Sihombing, unsur yang terutama harus ada dalam hukum tata negara darurat adalah sebagai berikut (Sihombing ; 1996) :

1. Adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa.
2. Upaya biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada.
3. Kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada Pemerintah Negara untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali ke dalam kehidupan normal.
4. Wewenang luar biasa itu dan Hukum Tata Negara Darurat itu adalah untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa prinsip yang dapat dijadikan pegangan setiap kali hendak memberlakukan keadaan darurat adalah sebagai berikut: (Asshiddiqie, 2007).

1. Adanya serangan bersenjata yang mendadak yang didasarkan atas pengertian bahwa tidak boleh ada jarak antara waktu datangnya serangan bersenjata dengan pertahanan (*necessity of self-defence*) yang perlu dilakukan negara dengan upaya luar biasa.
2. Adanya ancaman yang sifatnya mendadak dan mendesak.
3. Tidak tersedia waktu yang cukup untuk pembahasan dengan parlemen.



4. Tidak tersedianya alternatif lain yang lebih baik dan lebih efektif untuk mengatasi keadaan yang bersangkutan.

Sedangkan MK dengan Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010 perihal Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menetapkan tiga syarat tentang adanya keadaan “hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu sebagai berikut:

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.

Di putusan MK yang lain, yaitu Putusan Nomor 003/PUU-III/2005 perihal Permohonan Pengujian atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tanggal 7 Juli 2005, dalam pertimbangan hukumnya MK berpendapat bahwa “hal ihwal kegentingan yang memaksa” tidak harus disamakan dengan adanya keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil, militer, atau keadaan perang. Dinyatakan pula bahwa perihal “kegentingan yang memaksa” menjadi hak subyektif Presiden yang kemudian akan menjadi obyektif jika disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk ditetapkan sebagai undang-undang.

Dalil yang paling pertama dikemukakan sebagai dasar hukum bagi berlakunya hukum tata negara darurat adalah adagium latin *salus populi suprema lex* atau *salus populi suprema lex esto* atau *salus populi suprema est* yang diperkenalkan oleh filsuf Romawi kuno Marcus Tullius Cicero (106-43 SM) dalam bukunya *De Legibus*. Thomas Hobbes (1588-1679) kemudian membahas juga dalam karyanya yang berjudul *Leviathan*, lalu Baruch Spinoza (1632-1677) menyebut terminologi yang sama dalam buku karyanya berjudul *Theological-Political Treatise*. Selain mereka, John Locke (1632-



1704) juga menggunakan adagium tersebut dalam bukunya yang berjudul *Second Treatise on Government* yang menyebutnya sebagai salah satu prinsip mendasar bagi suatu pemerintahan.

Cicero membayangkan bahwa di saat ada situasi yang mengancam dan negara berada dalam keadaan darurat, maka keselamatan masyarakat harus menjadi tujuan yang paling utama, termasuk jika dikehendaki terjadinya pengenyampingan aturan hukum oleh penguasa. Prinsip inilah yang pada akhirnya menjadi fondasi bagi pengambilan keputusan selama berabad-abad dalam teori pemerintahan terutama di belahan benua Eropa. Namun, menurut Benjamin Straumann dalam bukunya *Crisis and Constitutionalism: Roman Political Thought from the Fall of the Republic to the Age of Revolution*, prinsip Cicero tersebut banyak disalahartikan dengan menempatkan keselamatan rakyat tanpa mengandalkan hukum dan konstitusi, namun lebih bergantung pada karakter dan kebajikan dari siapa yang memegang kekuasaan. (Faiz ; 2020) Pandangan inilah yang akhirnya turut melahirkan konsep *raison d'état* atau "alasan negara" sehingga sering kali terjadi pelanggaran terhadap prinsip keadilan. Hal inilah yang terjadi sejak masa Niccolo Machiavelli (1469-1527) hingga Carl Schmitt (1888-1985) yang merupakan ahli teori kedaulatan dan keadaan darurat di Italia dan Jerman yang memandang bahwa dalam masa krisis atau darurat, instrumen yang penting bukanlah tatanan hukum dan konstitusi, tetapi keputusan pemimpin. Akibat dari hal tersebut, beberapa negara di Eropa mengalami sejarah pahit di bawah kediktatoran para pemimpinnya sebagai akibat dari pemberian kekuasaan yang sangat besar kepada para pemimpin tersebut dengan alasan untuk memudahkan tercapainya tujuan negara. (Faiz ; 2020)

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Negara Indonesia adalah negara hukum dan dengan mudah kita dapat menemukan adagium *salus populi suprema lex* terdapat dalam hukum tertinggi negara, yaitu pada alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara tegas dan jelas menyatakan: "Kemudian dari pada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan...". Artinya adalah segala daya upaya yang dilakukan pemerintah dibenarkan oleh undang-undang dasar sepanjang untuk tujuan menyelamatkan masyarakat, bangsa dan negara dari ancaman keadaan bahaya.

Walaupun Presiden diberi hak untuk menerbitkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (*noodverordening*) pada saat negara menghadapi



keadaan bahaya atau dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, namun hak tersebut bukanlah tanpa batas. Hal tersebut diungkapkan oleh R. Kranenburg sebagaimana dikutip oleh Herman Sihombing, yaitu tentang teori keseimbangan (*evenwichtstheorie, evenredigheidspostulaat*), yang mengatakan bahwa keadaan bahaya itu adalah sesuatu yang abnormal, maka untuk mengatasi bahaya itu hukumnyapun dalam keadaan biasa harus dipandang abnormal dan luar biasa, mungkin dalam keadaan normal tindakan penguasa itu masuk ke dalam kategori *onrechtmatige*, akan tetapi oleh karena keadaan bahaya atau abnormal, maka tindakan penguasa itu adalah sah dan dapat dibenarkan (*gerechtvaardigd*) (Sembiring ; 1996). Dalam pemikirannya, Herman Sihombing mengatakan apa yang disampaikan dalam teori tersebut harus ada keseimbangan antara bahaya yang mengancam dengan upaya/pranata dan wewenang luar biasa yang diberikan kepada penguasa bahaya itu, namun untuk mengukur sejauh mana kekuasaan luar biasa itu diberikan untuk mengimbangi bahkan menghapus bahaya tersebut adalah sulit (Sihombing; 1996).

A.A.L.F. Van Dullemen mengembangkan dan menguraikan suatu faham agar dalam keadaan bahaya (*staatsnoodrecht*) hak-hak asasi manusia tetap dihargai secara patut sebagaimana layaknya, demikian juga halnya dengan undang-undang dasar dan hukum lainnya di mana mungkin tidak dihapuskan seluruhnya, melainkan hanya dalam waktu singkat dan sementara saja dan bukan untuk selama-lamanya (Sihombing; 1996).

Dari sudut pandang Hukum Islam, dalil keadaan bahaya atau darurat adalah sebagai berikut:

Allah Ta'ala berfirman,

فَمَنْ اضْطُرَّ غَيْرَ بَاغٍ وَلَا عَادٍ فَلَا إِثْمَ عَلَيْهِ

"Faman idhturio ghoiro baghin wa la 'aadin fa laa itsma 'alaihi", yang artinya:

"Tetapi barangsiapa dalam keadaan terpaksa (memakannya) sedang dia tidak menginginkannya dan tidak (pula) melampaui batas, maka tidak ada dosa baginya." (QS. Al Baqarah: 173)

Kegentingan yang memaksa dalam hukum Islam dinamakan dengan darurat. Sesuai dengan karakteristiknya, hukum Islam dibangun atas dasar kaidah "mengambil manfaat dan menolak kerusakan" sehingga hukum darurat itu menjadi sangat penting. Hal ini karena manusia merupakan makhluk yang mempunyai keterbatasan,



sedangkan Allah SWT sebagai *Asy-Syâri'* (pembuat syariat) tidak membebankan hukum kecuali sesuai dengan batas kemampuan hamba-Nya (Nurhakim; 2019).

Hukum yang dibuat Allah SWT tentulah sesuai dengan potensi insani dan sumber-sumber kebenaran tertinggi (Praja dalam Nurhakim; 2019). Oleh sebab itu, hukum Allah SWT merupakan hukum yang memiliki keadilan tinggi dan maslahat yang luas, serta memiliki kandungan hikmah yang melimpah bagi kehidupan makhluk-Nya (Saebani dalam Nurhakim; 2019).

Hukum-hukum Allah SWT (hukum Islam) terdiri dari tuntutan, pilihan, dan sebab akibat (Abu dalam Nurhakim; 2019). Hukum Islam dapat berkembang sesuai kondisi waktu dan tempat untuk menanggulangi semua persoalan yang terus menerus berkembang dan berubah. Selain itu, dalam pustaka perbendaharaan hukum Islam terdapat dasar-dasar yang tepat untuk pemecahan permasalahan yang terjadi (Zahrah dalam Nurhakim; 2019).

Berdasarkan fakta tersebut, maka Allah SWT juga mensyariatkan *rukhsah* (keringanan) bagi kesulitan yang dihadapi manusia, baik yang disebabkan adanya kondisi lemah pada diri seseorang, sakit, safar, lupa, bodoh, paksaan, maupun kondisi umum dan meluas yang sulit dihindari. Hal tersebut karena hukum Islam lebih mengutamakan kemaslahatan manusia (Nurhakim; 2019). Misalnya, diperbolehkan shalat sambil duduk ketika seseorang tidak mampu melakukannya dengan cara berdiri atau berbuka puasa di bulan Ramadhan bagi *musâfir* (orang yang dalam perjalanan jauh) dan orang sakit (Nurhakim; 2019). Bahkan, diperbolehkannya memakan daging babi dan minum *khamr* ketika keadaan darurat (Nurhakim; 2019).

Kondisi darurat sering mendorong manusia untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang dilarang syariat. Tindakan-tindakan yang bertentangan dengan norma dapat terjadi karena didasari oleh upaya untuk menyelamatkan jiwa atau harta benda yang dimiliki. Jiwa dan harta benda merupakan dua hal penting yang tidak dapat diabaikan dalam kehidupan praktis, dan dalam fikih termasuk bagian dari tujuan syariat Islam (*maqâshid asy-syari'ah*). Karena begitu pentingnya mempertahankan eksistensi *maqâshid asy-syari'ah*, suatu perbuatan dapat dibolehkan meskipun pada dasarnya perbuatan tersebut diharamkan oleh syariat. Legitimasi ini dibenarkan karena tujuan-tujuan syariat Islam merupakan kebutuhan yang bersifat daruri (pokok) (Ghani dalam Nurhakim; 2019).

Sejalan dengan keadaan bahaya atau hal ihal kegentingan yang memaksa, maka diterbitkannya sebuah Perpu oleh Presiden harus diarahkan pada kemaslahatan



bangsa dan negara serta diupayakan tidak menimbulkan kerusakan berupa kerugian pada keuangan negara.

Materi muatan Perpu dalam menghadapi pandemi Covid-19

Dalam rangka menghadapi pandemi Covid-19, Presiden menerbitkan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 yang terdiri dari 5 (lima) Bab dan 29 Pasal. Diundangkan pada hari yang sama dengan ditetapkan, yaitu pada tanggal 31 Maret 2020 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2020.

Adapun materi muatan di dalam Perpu tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Bab I tentang Ruang Lingkup yang diatur pada Pasal 1 dengan lima belas ayat. Berisi tentang maksud dan tujuan serta penjelasan mengenai terminologi kebijakan keuangan negara dan kebijakan stabilitas sistem keuangan.
- b. Bab II tentang Kebijakan Keuangan Negara yang terdiri dari: Bagian Kesatu tentang Penganggaran dan Pembiayaan. Diatur pada Pasal 2 dengan dua ayat yang pada prinsipnya memberi kewenangan kepada Pemerintah untuk menetapkan batasan defisit anggaran, melakukan penyesuaian besaran belanja wajib (mandatory spending), melakukan pergeseran anggaran, melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN, menggunakan anggaran yang bersumber dari selain APBN, menerbitkan Surat Utang Negara (SUN) dan/atau Surat Berharga Syariah Negara (SBSN), menetapkan sumber-sumber pembiayaan yang berasal dari dalam dan/atau luar negeri, memberi pinjaman kepada Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), melakukan refocusing anggaran, memberikan hibah kepada Pemerintah Daerah (Pemda), melakukan penyederhanaan mekanisme dan simplifikasi dokumen di bidang keuangan negara. Pengaturannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan (Permenkeu).

Bagian kedua tentang Kebijakan di Bidang Keuangan Daerah. Diatur pada Pasal 3 dengan dua ayat yang secara garis besar mengatur tentang kewenangan Pemda untuk melakukan refocusing Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan pengaturan lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri).

Bagian ketiga tentang Kebijakan di Bidang Perpajakan. Terdiri dari Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 yang secara garis besar mengatur tentang: kebijakan di bidang perpajakan, pemajakan kegiatan Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE) bagi Wajib Pajak (WP) baik di dalam maupun luar negeri, penyesuaian



tarif pajak penghasilan, perpanjangan waktu pelaksanaan hak dan pemenuhan kewajiban perpajakan, pemberian fasilitas keringanan atau pembebasan bea masuk.

Bagian keempat tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional. Diatur pada Pasal 11 yang terdiri dari tujuh ayat yang secara garis besar mengatur tentang: program pemulihan ekonomi nasional, penyertaan modal negara, skema penjaminan, dan pengaturan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Bagian kelima tentang Pelaksanaan Kebijakan Keuangan Negara. Diatur pada Pasal 12, terdiri dari dua ayat yang secara garis besar mengatur tentang: kebijakan dan langkah-langkah yang diambil Pemerintah tetap memperhatikan tata kelola yang baik, pengaturan lebih lanjut dengan Peraturan Presiden.

Bagian keenam tentang Pelaporan. Diatur pada Pasal 13 yang secara garis besar berisi tentang: penggunaan anggaran dan langkah-langkah yang diambil dilaporkan Pemerintah dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat.

- c. Bab III tentang Kebijakan Stabilitas Sistem Keuangan yang terdiri dari lima bagian, yaitu sebagai berikut:

Bagian kesatu tentang Kebijakan Stabilitas Sistem Keuangan. Diatur pada Pasal 14 dan Pasal 15 yang secara garis besar berisi aturan tentang: penetapan kebijakan stabilitas sistem keuangan, kewenangan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK), dan pengaturan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Bagian kedua tentang Kewenangan dan Pelaksanaan Kebijakan oleh Bank Indonesia. Diatur pada Pasal 16, 17, 18, 19 yang mengatur tentang: kewenangan Bank Indonesia (BI) memberi pinjaman atau pembiayaan likuiditas jangka pendek, likuiditas khusus kepada bank sistemik, membeli SUN dan/atau SBSN, membeli/repo surat berharga negara, mengatur kewajiban penerimaan dan penggunaan devisa bagi penduduk, memberikan akses pendanaan kepada korporasi/swasta, pengaturan lebih lanjut dengan Peraturan BI; penilaian Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai dasar pemberian pinjaman likuiditas jangka pendek; pengaturan tentang bantuan likuiditas jangka pendek untuk bank sistemik.

Bagian ketiga tentang Kewenangan dan Pelaksanaan Kebijakan oleh LPS. Diatur pada Pasal 20, 21, 22 yang secara garis besar mengatur tentang: kewenangan LPSK, pencegahan terjadinya krisis sistem keuangan, dan pengaturan lebih lanjut dengan PP.



Bagian keempat tentang Kewenangan dan Pelaksanaan Kebijakan oleh Otoritas Jasa Keuangan. Diatur pada Pasal 23 yang secara garis besar mengatur tentang: kewenangan OJK, pengaturan lebih lanjut dengan Peraturan OJK.

Bagian kelima tentang Kewenangan dan Pelaksanaan Kebijakan oleh Pemerintah. Diatur pada Pasal 24 dan 25 yang secara garis besar mengatur tentang: kewenangan Pemerintah memberi pinjaman kepada LPS saat kesulitan likuiditas, syarat dan tata cara pemberian pinjaman diatur lebih lanjut dengan Permenkeu.

- d. Bab IV tentang Ketentuan Sanksi. Diatur pada Pasal yang mengatur tentang ketentuan pidana dan denda bagi setiap orang atau korporasi yang dengan sengaja mengabaikan, tidak memenuhi, tidak melaksanakan atau menghambat pelaksanaan kewenangan OJK.
- e. BAB V Penutup, yaitu Pasal 27 dan Pasal 28 yang memuat ketentuan tentang: pernyataan bahwa biaya yang dikeluarkan Pemerintah dan/atau KSSK merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara, pejabat yang melaksanakan Perpu tidak dapat dipidana jika melaksanakan tugas didasarkan pada itikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, segala tindakan yang diambil berdasar Perpu bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara, pernyataan bahwa pasal-pasal dari dua belas (12) undang-undang yang telah diatur dalam Perpu ini tidak berlaku lagi sejak diundangkan, keberlakuan Perpu sejak tanggal 31 Maret 2020 pada saat diundangkan.

Dari uraian tersebut di atas terlihat bahwa dengan adanya Perpu Nomor 1 Tahun 2020, kewenangan Pemerintah (Presiden) melalui KSSK, BI, Menkeu, OJK, dan LPS menjadi sangat besar akibat terpangkasnya ketentuan tentang pembatasan-pembatasan tertentu sebagaimana diatur dalam 12 (dua belas) undang-undang yang pasal-pasal-pasal telah dianulir dan dinyatakan tidak berlaku oleh Perpu tersebut.

Laporan Badan Anggaran DPR RI Mengenai Hasil Pembicaraan TK.I/Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020



Ada hal menarik dan menjadi catatan dari Laporan Badan Anggaran DPR RI mengenai Hasil Pembicaraan Tingkat I/Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020, yaitu sebagai berikut (dprd.go.id):

Fraksi PDI Perjuangan memberi catatan, yaitu: Pemerintah harus mengutamakan keselamatan rakyat dan negara melalui berbagai bauran kebijakan termasuk dalam memenuhi sumber-sumber pembiayaan untuk menyelamatkan perekonomian nasional dari krisis; dalam pengalokasian program dan anggaran agar memperhatikan berbagai sektor terdampak, mengendalikan defisit anggaran dan kemampuan keuangan negara.

Fraksi Partai Golkar memberi catatan, yaitu: kebijakan penambahan anggaran melalui pelebaran defisit oleh Pemerintah patut diapresiasi dan didukung sepenuhnya; pemberian kewenangan lebih kepada KSSK, Kemenkeu, BI, OJK dan LPS merupakan solusi yang patut diapresiasi dan didukung penuh guna mengantisipasi dampak pandemi; pasal impunitas sebagaimana terdapat dalam Pasal 27 bukanlah sebuah norma baru dan tidak dapat dimaknai sebagai kekebalan hukum sehingga apabila terjadi praktik-praktik yang tidak semestinya, maka ditindaklanjuti sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

Fraksi Partai Gerindra memberi catatan: Perpu tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, UUD NRI 1945, TAP MPR dan undang-undang lainnya; perlu aturan yang jelas dan tegas tentang masa berlakunya Perpu; Perpu jangan digunakan sebagai legalitas untuk mencari utang, impunitas yang diberikan harus dilaksanakan dengan prinsip kehati-hatian, memenuhi prinsip akuntabilitas dan tata kelola yang baik.

Fraksi Partai Amanat Nasional dan Nasdem memberi catatan: Pemerintah diharapkan tetap mengedepankan prinsip good governance, itikad baik dan tidak menyalahgunakan kewenangan; pelaksanaan Perpu harus sejalan dengan kebijakan moneter; meminta penguatan fungsi pengawasan DPR.

Fraksi Partai PKB memberi catatan: menyanggahkan pemotongan anggaran dana desa; pasal impunitas di dalam Perpu bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 terutama asas persamaan di dalam hukum (equality before the law) dan frasa "itikad baik" tidak bisa dan sulit untuk dibuktikan secara empirik; ada 12 (dua belas) undang-undang yang terdampak yang pasal-pasalnya dibatalkan oleh Perpu termasuk kewenangan DPR di bidang anggaran yang harus dikembalikan kembali apabila keadaan sudah normal kembali.

Fraksi Partai Demokrat memberi catatan: pelebaran defisit dalam jumlah yang sangat besar, apalagi sumbernya dari tambahan utang baru memiliki risiko yang besar



bagi perekonomian negara dalam jangka menengah dan panjang; pasal impunitas sebagaimana diatur pada Pasal 27 sebaiknya tidak perlu ada mengingat trauma pada kasus BLBI dan bailout Bank Century; perubahan sebuah APBN, bagaimanapun juga harus dibahas bersama antara Presiden dan DPR, misalnya melalui pembahasan cepat bersama DPR; bila Perpu ini kelak ditetapkan sebagai undang-undang, maka segera lakukan revisi terbatas.

Fraksi PKS memberi catatan: Perpu berpotensi melanggar konstitusi karena telah menghilangkan kewenangan serta hak budgeting DPR dalam menentukan APBN ataupun APBN-Perubahan; menolak skema bailout dari keuangan negara atas kerugian perusahaan swasta baik bank, maupun lembaga keuangan.

Fraksi PAN memberi catatan: pengelolaan defisit anggaran tetap pada koridor kehati-hatian, akuntabel dan menjaga kredibilitas pengelolaan keuangan negara.

Fraksi PPP memberi catatan: meminta pemerintah menghindari perbedaan perlakuan yang bisa mendorong ketimpangan antara korporasi dan pelaku usaha kecil.

Dari seluruh fraksi partai politik yang ada di DPR, Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Gerindra, Fraksi Partai Nasional Demokrat, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan menyetujui atau menerima Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 untuk dilanjutkan dalam Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan dalam Rapat Paripurna untuk disahkan menjadi undang-undang. Hanya satu partai politik yang menolaknya, yaitu Partai Keadilan Sejahtera (dprd.go.id).

Walaupun pada akhirnya Perpu Nomor 1 Tahun 2020 telah disahkan menjadi UU Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Menjadi Undang-Undang, catatan bahwa Perpu tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, UUD NRI 1945, TAP MPR dan undang-undang lainnya; pasal impunitas sebagaimana diatur pada Pasal 27 sebaiknya tidak perlu ada; asas persamaan di dalam hukum (*equality before the law*) harus tetap dijunjung tinggi dan frasa "itikad baik" tidak bisa dan sulit untuk dibuktikan secara empirik; perencanaan kegiatan dan pengelolaan keuangan negara tetap pada koridor kehati-hatian, akuntabel dan mengedepankan prinsip *good governance*; dan Perpu bila ditetapkan sebagai undang-undang, maka segera lakukan revisi terbatas akan menjadi catatan penting dalam penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang materi muatan sebuah Perpu.



Pengaturan materi muatan Perpu dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia menurut UUD NRI Thn. 1945

Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia menurut Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Thn. 1945, dinyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Dari penjelasan sebelumnya, dapat dijelaskan bahwa “hal ihwal kegentingan yang memaksa” tersebut memiliki pengertian yang lebih luas dari pada “keadaan bahaya”.

Pengaturan lebih lanjut mengenai materi muatan Perpu hanya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Thn. 2011) sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu pada pasal 11 yang menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.

Sementara itu, materi muatan undang-undang sebagaimana diatur dalam undang-undang yang sama adalah tentang: pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Thn. 1945; perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang; pengesahan perjanjian internasional tertentu; tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Pada pasal 53 UU No. 12 Thn. 2011 diatur bahwa ketentuan mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden. Pengaturan tersebut terdapat di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden, yaitu pada Pasal 36 hingga Pasal 38 yang isinya hanya mengatur tentang prosedur pembentukan dan pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang tanpa mengatur perihal tentang materi muatan Perpu.

Dari penjelasan tersebut di atas, terlihat bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Presiden diberi hak oleh konstitusi negara untuk menerbitkan Perpu dengan pengaturan bahwa materi muatan Perpu sama dengan materi muatan undang-undang. Padahal, penerbitan Perpu yang merupakan hak subjektif Presiden dimaksudkan adalah sebagai diskresi bagi Presiden untuk mengatasi keadaan hal ihwal



kegentingan yang memaksa yang di dalamnya termasuk juga keadaan bahaya agar negara segera keluar dari keadaan bahaya atau hal ihwal kegentingan yang memaksa tersebut untuk kembali kepada keadaan normal.

Terlihat bahwa dalam keadaan bahaya atau hal ihwal kegentingan yang memaksa yang akan diselesaikan itu adalah keadaan yang tidak normal tersebut, sehingga materi muatan perpu yang dinyatakan sama dengan undang-undang sebaiknya diberi tambahan materi muatan seperti: batasan waktu berlakunya sebuah Perpu, perlindungan terhadap hak asasi manusia warga negara secara wajar, persamaan di dalam hukum (*equality before the law*), batasan-batasan lainnya yang mencerminkan kehati-hatian, akuntabilitas dan mengedepankan prinsip *good governance*.

D. PENUTUP

Kesimpulan

Dari seluruh penjelasan tersebut di atas, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- a. Materi muatan Perpu pada saat pandemi Covid-19 di Indonesia disusun berdasarkan ketentuan yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, membatalkan beberapa pasal dari 12 (dua belas) undang-undang yang ada sebelumnya dan memberi kewenangan yang sangat besar kepada Pemerintah (Presiden) untuk menyusun kegiatan dan penggunaan anggaran baik dari APBN, maupun sumber pemasukan lainnya, serta mereduksi hak budgeting DPR dalam menentukan APBN atau APBN-Perubahan.
- b. Dalam sistem ketatanegaran di Indonesia berdasarkan UUD NRI Thn. 1945 materi muatan Perpu sama dengan materi muatan undang-undang, yaitu pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Thn. 1945; perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang; pengesahan perjanjian internasional tertentu; tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Saran





Sebaiknya dilakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, yaitu dengan menambahkan materi muatan Perpu selain yang dinyatakan sama dengan undang-undang, yaitu: batasan waktu berlakunya sebuah Perpu, perlindungan terhadap hak asasi manusia warga negara secara wajar, persamaan di dalam hukum (equality before the law), batasan-batasan lainnya yang mencerminkan kehati-hatian, akuntabilitas dan prinsip good governance.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Abuddin Nata, Metodologi Studi Islam, Rajawali Press, Jakarta, 2009.

A.V. Dicey, An Introduction to The Study of The Law of The Constitutionl, Macmillan & Co., London, 1959.

Ahmad Redi, Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.

Beni Ahmad Saebani, Fiqh Siyasah: Terinologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam sejak Muhammad SAW hingga al-Khulafa ar-Rasyidun, CV Pustaka Setia, Bandung, 2015.

Ellydar Chaidir, Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.

Herman Sihombing, Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia, Penerbitan Djambatan, Jakarta, 1996.

Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara Darurat, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.

Juhaya S. Praja, Filsafat Hukum Antar Madzhab-madzhab Barat dan Islam, Sahifa, Bandung, 2015.

Kabul Arifin, Mr. Sutjipto, dan Sudjiwo, Peraturan Pemerintah Pengganti UU tentang Keadaan Bahaja sebagai Hukum Tata Negara Darurat Positif dan Latar Belakangnya, Penerbit Bappit Pusat, Permata, Jakarta, 1960.

Soerjono Soekanto, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.

Moh. Nasir, Metode Penelitian, Galia, Jakarta, 1988.



Suteki dan Galang Taufani dalam Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik), Rajawali Press, Depok, 2018.

Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Cetakan ke-11, Kencana, Jakarta, 2011

Deddy Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara, Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif, Pustaka Setia, Bandung, 2007.

Munir Fuady, Dinamika Teori Hukum, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010.

Bagir Manan, Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD 1945, Universitas Padjajaran, Bandung, 1994.

Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.

Jurnal dan Sumber lain

Abdul Ghani, adh-Dharûrah wa al-Hâjah dalam Riba: Studi Analisis Pemikiran Dr.Wahbah az-Zuhaili, Jurnal Ekonomi Syari'ah, Volume V Nomor 2 Desember 2015 M/1436 H.



Agus Nurhakim, Prinsip Kedaruratan dalam Hukum Islam dan Relevansinya dengan Pembentukan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang dalam Hukum Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Disertasi, Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Gunung Djati, Bandung, 2019.

<https://www.tirto.id/daftar-kebijakan-jokowi>, diakses pada tanggal 20 Oktober 2020.

<http://setkab.go.id/5-poin-penting-presiden>, diakses tanggal 18 April 2020.

<https://www.beritasatu.com/ekonomi/4884458>, diakses pada tanggal 10 Oktober 2020.

<https://www.news.detik.com>, diakses pada tanggal 11 Desember 2020.

<https://www.dpr.go.id>, diakses pada tanggal 13 Desember 2020.

Ahmad Gelora Mahardika dalam Potensi penyimpangan hukum dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020, Jurnal Hukum *Ius Quia Iustum*, Volume 27 Issue 2, Mei 2020.

Pan Mohamad Faiz, Ruang Konstitusi, *Majalah Konstitusi* No. 159, Mei 2020.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 138/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 003/PUU-III/2005 perihal Permohonan Pengujian atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Yusri Munaf, Diskresi Sebagai Kebebasan Bertindak Pemerintah (Tinjauan Konseptual dan Empiris), *Jurnal Kajian Pemerintahan*, Volume IV Nomor 1 Maret 2018.