

## THE STATUTORY ARRANGEMENT OF ARTICLE 27 PERPU NO. 1 YEAR 2020 (VIEWED FROM PRESIDENTIAL AUTHORITY, IMMUNITY RIGHTS AND ESTABLISHMENT OF LEGAL REGULATIONS)

**Mustakim<sup>1</sup>, Tb. M. Ali Asgar<sup>2</sup>, Masidin<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Lecturer of Law Faculty, Universitas Nasional, Advocate, and one of the central board management of Indonesian Advocate Association /PERADI.

Email : mustakim\_Adv@yahoo.com

<sup>2</sup>Lecturer of Law Faculty, Universitas Nasional

Email : tbmaliasgar@gmail.com

<sup>3</sup>Lecturer of Law Faculty, Universitas Nasional.

Email : hardin\_nasrip@yahoo.com

### *Abstract*

*The spread of Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) in Indonesia is getting wider and results in so many effects. Besides mortality and economy, this country experiences also a lot of problems. To overcome the Covid-19 pandemic, President Joko Widodo had issued various kind of regulations; one of them is the government regulation in lieu of law (Perppu) No. 1 Year 2020 about national financial policy and financial system stability to handle Covid-19 pandemic and/or in order to face the threat that is dangerous for national economy and/or financial system stability. However, a lot of expert and scholars said that Perpu (the government regulation in lieu of law) No. 1 Year 2020 resulted in legal problems. Therefore, the research question of this study is questioning "have the government regulation in lieu of law (Perppu) No. 1 Year 2020 fulfilled the requirement of force majeure condition as what has already been stated in Article 22 UUD NRI Year 1945? And how is the substance of the regulation of Article 27 point (2) and (3) Perpu No. 1 Year 2020 correlated with immunity rights, and the principles of the establishment of legal regulation in Indonesia? The method used in the study was normative. The approach used was legal regulations and legal principles of the establishment of legal regulations. The result found out that the government regulation in lieu of law Perpu No. 1 Year 2020 published by President Joko Widodo to hold Covid-19 is his right in accordance with the clauses of Article 22 UUD NRI Year 1945, however article 27 point (2) and (3) Perpu No. 1 Year 2020 violate the basic principles of the establishment of legal regulation and it would be potential that the provision of this article lead to uncertainty and injustice.*

**Keywords:** *Perpu (government regulation in lieu of law) No. 1 Year 2020, Corona Virus Disease/Covid-19, force majeure*

## Pendahuluan

*World Health Organization (WHO)* telah menetapkan *Corona Virus Disease (Covid-19)* sebagai pandemi global setelah menjangkiti lebih dari 118.000 orang dan menyebabkan kematian lebih dari 4.000 orang di 114 negara pada 11 Maret 2020. *Pneumonia* yang disebabkan oleh SARS-CoV 2 atau *coronavirus* ini menjadi ancaman serius bagi negara-negara di dunia karena sifat penyebarannya yang cepat ( <https://www.gadjian.com/blog/2020/03/24/5-langkah-perusahaan-lindungi-karyawan-dari-wabah-corona/>).

Data sementara dari situs resmi WHO pada pekan ketiga Maret 2020 menunjukkan kasus infeksi corona terkonfirmasi sebanyak 294.110 di 186 negara dan 12.944 di antaranya menyebabkan kematian. Negara dengan jumlah kasus *Covid-19* terbanyak adalah China, Italia, Spanyol, Iran, Jerman, Amerika Serikat, dan Perancis (*Ibid*).

Wabah Pandemi Covid-19 memaksa Presiden Joko Widodo menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 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.

Perppu dengan judul terpanjang dalam sejarahnya ini lahir sebagai reaksi dari Presiden sebagai Kepala Pemerintahan untuk menangani penyebaran *Covid-19* yang mulai mengkhawatirkan di Indonesia. Perppu ini berlaku sejak tanggal diundangkan, yaitu 31 Maret 2020 dan masih harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut (masa sidang pertama DPR setelah Perppu ditetapkan) (Mahutama, Sabtu, Tanggal : 11 April 2020).

Pasal 27 ayat (2) Perpu No. 1 Tahun 2020 menyebutkan : Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 27 ayat (3) Perpu No. 1 Tahun 2020 menyebutkan 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.

Terbitnya Perpu No. 1 Tahun 2020 didasarkan dengan beberapa pertimbangan sebagaimana diuraikan dalam dictum menimbang sebagai berikut :

1. Menimbang : bahwa Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) yang dinyatakan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (World Health Organization) sebagai pandemi pada sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia, menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu dan telah menimbulkan korban jiwa, dan kerugian material yang semakin besar, sehingga berimplikasi pada aspek sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat;
2. Mneimbang : bahwa implikasi pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) telah berdampak antara lain terhadap perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan, sehingga diperlukan berbagai upaya Pemerintah untuk melakukan penyelamatan kesehatan dan perekonomian nasional, dengan fokus pada belanja untuk kesehatan, jaring pengaman sosial (social safety net), serta pemulihan perekonomian termasuk untuk dunia usaha dan masyarakat yang terdampak
3. Menimbang : bahwa Implikasi pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) telah berdampak pula terhadap memburuknya sistem keuangan yang ditunjukkan dengan penurunan berbagai aktivitas ekonomi domestik sehingga perlu dimitigasi bersama oleh Pemerintah dan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) untuk melakukan tindakan antisipasi (forward looking) dalam rangka menjaga stabilitas sektor keuangan;
4. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, serta guna memberikan landasan hukum yang kuat bagi Pemerintah dan lembaga terkait untuk mengambil kebijakan dan langkah-langkah tersebut dalam waktu yang sangat segera, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) danlatau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Penjelasan Umum Perpu juga diuraikan latar belakang pemberlakuan perpu ini, yaitu bahwa pada tahun 2020 ini, dunia mengalami bencana pandemi *Covid-19*. Penyebaran *Covid-19* membawa risiko bagi kesehatan masyarakat dan bahkan telah merenggut korban jiwa bagi yang terinfeksi di berbagai belahan penjuru dunia, termasuk Indonesia. Pandemi *Covid-19* juga secara nyata telah mengganggu aktivitas ekonomi

dan membawa implikasi besar bagi perekonomian sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Pertumbuhan ekonomi global diperkirakan akan menurun dari 3% (tiga persen) menjadi hanya 1,5% (satu koma lima persen) atau bahkan lebih rendah dari itu. Perkembangan pandemi *Covid-19* juga berpotensi mengganggu aktivitas perekonomian di Indonesia. Salah satu implikasinya berupa penurunan pertumbuhan ekonomi Indonesia yang diperkirakan dapat mencapai 4% (empat persen) atau lebih rendah, tergantung kepada seberapa lama dan seberapa parah penyebaran *Covid-19* mempengaruhi atau bahkan melumpuhkan kegiatan masyarakat dan aktivitas ekonomi (Jimly Asshiddiqie, tanpa tahun).

Sayangnya Perpu No. 1 Tahun 2020 yang diterbitkan dengan tujuan mulia menuai banyak kritikan dari berbagai kalangan baik politis, akademisi dan juga ahli hukum. Salah satu pasal yang banyak menuai kritik adalah Pasal 27 ayat (2) dan (3) PERPU No. 1 Tahun 2002 menyebutkan : Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.. Pasal 27 ayat (3) menyebutkan 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.

Salah satu kritik disampaikan Pakar Hukum dari Universitas Muhammadiyah Jakarta (UMJ) Ibnu Sina yang mengatakan bahwa “Pasal tersebut bahaya, membuat kekuasaan tidak terbatas, dan bertentangan dengan Pasal 27 UUD 1945. Bahkan sekelompok masyarakat yang bernama Masyarakat Anti-Korupsi Indonesia (MAKI) mengajukan Judicial Review Perpu No. 1 Tahun 2020 ke Mahkamah Konstitusi karena dianggap memberi perlindungan hukum yang tidak sesuai UU.

Dalam tulisanya yang berjudul “*Perppu Nomor 1 Tahun 2020 Tak Membuat Penyelenggara Negara Kebal Hukum*”, Nufansa Wira Sakti, menegaskan bahwa Pasal-pasal tersebut menyatakan bahwa biaya yang dikeluarkan pemerintah untuk menyelamatkan perekonomian dari krisis bukan kerugian negara, pejabat pemerintah terkait pelaksanaan Perppu tidak dapat dituntut perdata ataupun pidana jika melaksanakan tugas berdasarkan iktikad baik, dan segala keputusan berdasarkan Perppu bukan objek gugatan ke peradilan tata usaha negara (<https://money.kompas.com/read/2020/04/13/060600326/perppu-nomor-1-tahun-2020-tak-membuat-penyelenggara-negara-kebal-hukum?page=all>).

Memang benar adanya fakta yang menunjukkan bahwa Perppu sering kali menimbulkan kontroversi ketika diterbitkan. Kontroversi sulit dihindari karena penerbitan peraturan jenis ini menempatkan presiden dalam posisi yang proaktif dan efektif dalam membuat suatu peraturan dan kebijakan. Sedangkan, berdasar prinsip *separation of powers*, kekuasaan legislasi berada di tangan lembaga legislatif. Ketika menerbitkan Perppu, presiden tampil layaknya kekuasaan legislatif. Presiden bukan saja sebagai pengambil inisiatif utama dalam pembentukan kebijakan tetapi juga produk hukum tersebut langsung berlaku efektif tanpa melalui proses lain termasuk pembahasan di lembaga legislative (Fitra Arsil, Jurnal Hukum & Pembangunan 48 No. 1 (2018)).

Untuk memberikan pembahasan yang lengkap. Dalam tulisan ini akan dirumuskan masalah apakah Perppu No. 1 Tahun 2020 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 telah memenuhi persyaratan keadaan memaksa sebagaimana diatur Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945? Dan apakah pengaturan Pasal 27 Perpu No. 1 Tahun 2020 sebagai bentuk pemberian imunitas Presiden kepada Pejabat Pelaksana Penanganan *Covid-19* atau Presiden bertujuan agar pengambil kebijakan penanganan Covid-19 menjadi lebih berani dalam mengambil keputusan sehingga penyebaran Covid-19 lebih cepat tertatasi. Terlepas dari hal tersebut dalam tulisan ini Penulis juga membahas dari aspek kewenangan Presiden menerbitkan Perpu No. 1 Tahun 2020 dan mengkaji penggunaan prinsip dan asas-asas dalam pembentukan Perpu No. 1 Tahun 2020 sebagai salah satu peraturan perundangan.

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara menelaah bahan kepustakaan atau bahan-bahan sekunder belaka” ( Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007 : 12-13).

Dengan Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*).

Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang autoritatif artinya mempunyai otoritas (Diah Octorina Susanti dan A’an Effendi, 2014 :141), berupa peraturan perundang-undangan Pasal 27 Perppu No. 1 Tahun 2020 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, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang No. 15 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang

Peradilan Tata Usaha Negara dan UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Selain bahan primer digunakan juga bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan tersier atau penunjang atau bahan non hukum (Johnny Ibrahim, 2006 : 393).

## **Hasil dan Pembahasan**

### **1. Kewenangan Presiden Menetapkan PERPU**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menempatkan kedudukan Presiden pada posisi teramat penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Terlihat Presiden mempunyai dua fungsi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. kekuasaan Presiden menembus pada area kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial (Mohammad Zamroni, 2015).

Perpu adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikwal kepentingan yang memaksa ( Nomensen Sinamo, 2016:85). Kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) sangat tegas diatur dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan:

- (1) Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang.
- (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

Kewenangan Presiden menetapkan Perpu juga ditegaskan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 15 Taun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Dari dua dasar hukum di atas dapat dipahami bahwa Presiden untuk menetapkan PERPU harusnya terdapat kondisi atau hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Rini Nazriyah dalam tulisannya berjudul “*Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang*” menegaskan bahwa memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai suatu keadaan sukar atau sulit dan tidak disangka sehingga memerlukan penanggulangan segera. Keadaan tersebut tidak boleh terjadi berlama- lama, karena fungsi utama hukum negara darurat (*staatsnoodrecht*) ialah menghapuskan segera keadaan tidak normal menjadi normal kembali ( Riri Nazriyah, 2010 : 387).

Dalam hal-ikhwal kegentingan yang memaksa, presiden harus sigap dan bertindak cepat untuk mengatasi keadaan, karena apabila dilakukan

pembahasan RUU dengan DPR untuk mengatasi keadaan yang memaksa akan membutuhkan waktu yang cukup lama. Kegentingan yang memaksa merupakan keadaan darurat yang tidak hanya terbatas pada ancaman bahaya atas keamanan, keutuhan negara, atau ketertiban umum. Tapi juga hal-hal yang dapat mengganggu stabilitas negara misalnya krisis ekonomi, bencana alam ( Anaka Agung Wiwik Sugiantari, 2009).

Dalam perkembangannya keadaan memaksa diberikan tafsir oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana terlihat dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 dengan mensyaratkan tiga syarat sebagai parameter adanya "kegentingan yang memaksa" bagi Presiden untuk menetapkan perppu, yaitu: (i) Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; (ii) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; (iii) 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 ( Fitra Arsil, Loc.Cit). Putusan MK No. 003/PUU-III/2005 tanggal 7 Juli 2005, juga dapat dijadikan rujukan terkait dengan kondisi kegentingan yang memaksa. Dalam putusan ini, MK berpendapat bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak harus disamakan dengan adanya keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil, militer, atau keadaan perang. Pada saat itu dinyatakan bahwa perihal "kegentingan yang memaksa" menjadi hak subyektif Presiden untuk menentukannya yang kemudian akan menjadi obyektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang (Ibid).

Perpu sebenarnya secara materiel adalah undang-undang. Bajunya Peraturan Pemerintah, tetapi isinya adalah undang-undang, yaitu undang-undang dalam arti materiel atau *wet in materiele zin*. Dengan demikian Perpu itu sebagai undang-undang dalam arti materiel itu dapat saja diuji konstitusionalitasnya oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana mestinya ( Jimly Asshiddiqie, 2006 : 87). Dengan demikian Presiden mempunyai kewenangan menerbitkan Perpu No. 1 Tahun 2020 dengan mendasarkan pada Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945.

## **2. Pengaturan Pasal 27 Perpu No. 1 Tahun 2020**

Plato menegaskan bahwa “tindakan negara yang baik didasarkan pada pengaturan negara hukum yang baik”( Tahir Azhary, 1992 : 63). Begitu juga Aristoteles dalam bukunya *Politica*, mengatakan “negara yang baik adalah negara yang diperintahkan dengan konsitusi dan berkedaulatan hukum”( Kusnu Goesniadhie S. 2001 :1).

Kedaulatan hukum seperti yang dikatakan Krabbe yang menyebutkan bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan hukum yang

sumbernya terdapat pada perasaan hukum setiap orang. Terkait dengan kedaulatan hukum dalam UUD NRI Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3) menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel) (Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2011: 65).

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, memiliki prinsip dasar yaitu hukum dijadikan sebagai panglima tertinggi (*supremacy of law*), setiap orang sama posisinya dihadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum sesuai ketentuan hukum yang berlaku (*due process of law*) (Ibid). Ni'matul Huda menjelaskan bahwa ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu:

- 1) Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum;
- 2) Pemerintahan dilakukan sesuai hukum berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum;
- 3) Pemerintahan berkonstitusi, yang berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat (Ibid : 66).

Berdasarkan penjelasan di atas sangatlah jelas bahwa tindakan pemerintah harus didasarkan pada kedaulatan hukum dan konstitusi begitu dalam hal penanganan penyebaran *Covid-19*. Dan itu dibuktikan oleh Presiden Joko Widodo dalam hal penanganan *Covid-19* dengan menerbitkan berbagai regulasi salah satunya adalah Perppu No.1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk menangani Pandemi *Covid-19* dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Sekali lagi bahwa tulisan ini hanya focus pengaturan Pasal 27 ayat (2) dan (3) PERPU No. 1 Tahun 2002. Pasal 27 ayat (2) menyebutkan : Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, *tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*

Pasal 27 ayat (3) menyebutkan *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.*

Jika dicermati dalam ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan (3) tersebut ada kalimat yang menurut penulis sangatlah menimbulkan kontroversi dalam aspek hukum yaitu pada kalimat “.... *tidak dapat dituntut baik secara*



*perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan (Pasal 27 ayat (2) dan 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 (Pasal 27 ayat (3)).*

Menurut Penulis Pasal 27 ayat (1) Perpu No. 1 Tahun 2020 merupakan pasal yang yang tidak seharusnya ada akan tetapi sengaja dimunculkan untuk memberikan ketenangan dan keberanian pengambil kebijakan dalam hal ini Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, dalam mengambil tindakan penanganan penyebaran *Covid-19* walaupun secara hukum ketentuan tersebut merupakan ketentuan yang jelas ada namun tidak berdaya guna. Kenapa penulis katakana tidak berdaya guna, karena klausul yang menyebutkan “*tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan* merupakan ketentuan yang umum dan memang harus dilakukan oleh pengambil keputusan dengan mendasarkan etikad baik dan peraturan perundangan. Dengan kata lain, jika tindakan dilakukan dengan tidak etikad baik dan tidak mendasarkan pada peraturan perundangan, maka secara hukum tetap dapat dituntut secara perdata dna pidana, walaupun memang harus dibuktikan dalam proses hukum apakah mengenai perdatanya ataupun perbuatan pidananya.

Pasal 27 Perpu No. 1 Taun 2020 ini juga tidak memberikan imunitas atau kekebalan dari penegakan hukum akan tetapi bersyarat dengan dasar itikad baik dan peraturan perundangan yang berlaku. Berbicara mengenai hak imunitas sebelumnya dalam berbagai regulasi di Indoensia telah banyak ketentuan yang memberikan hak imunitas seperti Undang- Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPD (UU MD3) memberikan hak imunitas kepada DPR namun dibatasi dimana hak imunitas anggota DPR hanya dapat diberlakukan pada pendapat serta tindakan yang dilakukan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya didalam maupun di luar rapat DPR semata. Hal ini menunjukkan bahwa pendapat dan tindakan yang dilakukan oleh seorang anggota DPR di luar tugas dan wewenangnya tidak mendapat bentuk perlindungan dari hak imunitas tersebut ( Supriyadi A Arief, 2019).

Hak kekebalan atau imunitas hukum yang dimiliki oleh seorang advokat diatur dalam pasal 16 UU No.18 Tahun 2003 tentang Advokat (Ibid). Dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat

(atau biasa disebut UU Advokat) dikatakan bahwa : “Advokat tidak dapat dituntut, baik secara perdata maupun pidana di dalam menjalankan tugas profesinya dengan itikad baik untuk kepentingan pembelaan klien ( Kamal Arif, 2018).

Dalam pasal tersebut setidaknya ada 3 poin batasan hak imunitas yang terkandung dalam pasal tersebut, yakni : 1) Itikad baik dalam menjalankan tugas profesinya. 2) Kepentingan pembelaan klien. 3) Dalam sidang pengadilan. Begitu juga hak imunitas Notaris sebagai pejabat negara sebagaimana diatur dalam UU Notaris.

Ridwan HR, mengatakan bahwa pada dasarnya tindakan hukum pemerintah harus memenuhi unsur-unsur daripada tindakan pemerintah dan juga kaitanya dengan negara hukum harus mengedepankan legalitas artinya tindakan itu mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, *administratiefrechtelijke rechts handelingen kunnen in principe allen verricht worden in de gevalen waarin en op de wijze waaop een wettelijk voorscghrift dat heeft voorzien of toelaat* (pada prinsipnya tindakan hukum administratif baru bisa dilakukan jika diatur dan diperkenankan oleh peraturan perundang-undangan) ( Ridwan HR, 2008 :117).

Penulis sangat sependapat dengan Rio Christiawan dalam tulisanya yang menyebutkan bahwa salah satu poin yang krusial di PERPU No 1 Tahun 2020 adalah frasa kata didasarkan pada itikad baik yang ada di Pasal 27 ayat (2). Persoalannya adalah dalam penjelasan Perpu No 1 Tahun 2020 tidak memuat rumusan dari maksud itikad baik. Jika mengacu pada pemahaman itikad baik menurut peraturan perundangan maupun menurut para ahli, itikad baik tak memiliki ukuran yang baku. Ahli hukum perdata J Satrio menyebutkan, itikad baik sangat ditentukan oleh situasi dan kondisi pada saat keputusan diasmbil.

Selain itu subtansi Pasal 27 ayat (3) Perpu No. 1 Tahun 2020 yang menyatakan bahwa “*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*” melanggar UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final. Kenapa demikian, karena tindakan-tindakan pemertinah dalam penangana penyebaran virus ini dapat dikualifikasi sebagai tindakan tata usaha negara dan karena dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara secara otomatis menjadi objek Peradilan Tata Usaha Negara.

Apalagi terkait dengan Keputusan Tata Usaha Negara telah terjadi perluasan makna sebagaimana Pasal 87 UU Nomor 30 Tahun 2014 adalah :

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup perbuatan faktual
- b. Keputusan Badan dan / atau Pejabat di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggara negara lainnya.
- c. Berdasarkan ketentuan perundangundangan dan AAUPB
- d. Bersifat final dalam arti lebih luas
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat. Berdasar ketentuan tersebut di atas, maka yang termasuk keputusan tata usaha negara selain sebagaimana yang telah ditegaskan dalam Pasal 1 huruf c UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka termasuk pula keputusan tata usaha negara berdasarkan Pasal 87 UU Nomor 31 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Jadi berdasarkan ketentuan dalam kedua pasal dengan dasar hukum perundang-undangan yang berbeda, makna keputusan tata usaha negara menjadi luas.

Di dalam Pasal 21 ayat (1) UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Menyebutkan bahwa Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak unsur penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat Pemerintahan. Badan atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.

Keputusan Tata Usaha Negara juga dimaknai keputusan berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB. Ini sesuai dengan isi Pasal 53 ayat (2) huruf b UU No.5 Tahun 1986 jo UU No.9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa keputusan TUN yang digugat bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang berlaku dan bertentangan dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Asas Umum Pemerintahan yang Baik merujuk UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 27 ayat (3) Perpu No. 1 Tahun 2020 ini bertentangan dengan peraturan perundangan lainnya dalam hal ini ketentuan khusus yang mengatur soal keputusan Pejabat Administrasi Negara yang jelas-jelas keputusan masuk objek TUN dan mengakibatkan Pasal 27 ayat (3) Perpu No. 1 Tahun 2020 tidak menjamin kepastian hukum dan melanggar Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945. Bagir Manan menjelaskan beberapa sebab peraturan perundangan dapat menimbulkan atau mempengaruhi kepastian hukum salah satunya adalah Aturan-aturan yang

bertentangan satu sama lain atau tumpang tindih, baik isi atau kompetensi yang tidak jelas (Bagir Manan (IX), 2005 :73-74)

Selain itu juga tidak sesuai dengan asas materiil dalam penyusunan Perpu sebagai peraturan perundangan. Sebagaimana dijelaskan A. Hamid S. Attamimi ada 2 (dua) asas yang harus diperhatikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yakni: selain asas formil dan asas metrial yang tepat pada materiil yang menyatakan bahwa materi muatannya memiliki asas-asas hukum yang jelas, tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan/atau dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang sederajat/mengatur perihal yang sama; (4) isi peraturan harus jelas, mengandung kebenaran, keadilan dan kepastian hukum (Hamid S. Attamimi, 1990 : 336-343)

Terkait dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, perlu juga disampaikan pendapat dari Lon. L Fuller sebagaimana dikutip dari disertasi Istislam yang diungkap sebelumnya oleh A. Hamid S. Attamimi dan Yuliandri, mengemukakan bahwa : *The enactment of contradictory rules* ( tidak boleh mengandung aturan-aturan yang bertentangan satu sama lain) (Istislam, 2012 : 263). Dengan demikian ketentuan Pasal 27 ayat (3) Perpu No. 1 Taun 2020 berpotensi tidak memberikan kepastian hukum dan berujung pada ketidakadilan.

Selanjutnya dari sisi keberlakuan PERPU No. 1 Taun 2020, Jimmly Asshiddiqie menjelaskan bahwa Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 yang mengatur mengenai PERPU, hanya ditentukan secara implisit, yaitu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang yang dibentuk untuk dan dalam keadaan darurat harus diajukan untuk mendapatkan persetujuan DPR daam persidangan yang berikut. Artinya, jika keadaan darurat dilakukan dengan PERPU atau dideklarasikan dengan diiringi dengan penetapan PERPU yang akan menjadi landasan operasional bekerjanya pemerintahan darurat, harus sudah diajukan epada DPR dalam masa sidang yang berikut. Jika PERPU ditetapkan di masa awal sidang sebelumnya, maka berarti PERPU itu sudah harus diajukan dan paling lambat sudah mendapat persetujuan atau keputusan penolakan pada akhir masa sidang berikutnya, yaitu 4-5 bulan kemudian ( Jimly Asshiddiqie, tanpa tahun).

## **Simpulan dan Saran**

### **1. Simpulan**

- a. Presiden mempunyai kekuasaan menetapkan Perpu No. 1 Tahun 2020 terkhusus terkait dengan penanganan penyebaran *Covid-19* dengan mendasarkan pada Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 dan Putusan MKRI No. 138/PUU-VII/2009.
- b. Pasal 27 ayat (2) dan (3) Perpu No. 1 Tahun 2020 tidak sesuai dengan Prinsip dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundangan

sehingga mengakibatkan ketentuan ini tidak berkepastian dan berujung pada ketidakadilan.

## 2. Saran

- a. Dewan Perwakilan Rakyat dalam memberikan persetujuan Perpu No. 1 Tahun 2020 harus mengedepankan kepentingan rakyat dan tugas wewenang sebagai Lembaga legislative dan amanat UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia.
- b. Pelaksanaan kebijakan penanganan penyebaran *Covid-19* dalam bentuk apapun jangan hanya berpatokan pada Perpu No. 1 Tahun 2020 akan tetapi harus memperhatikan ketentuan peraturan perundangan-undangan dan iktikad baik.
- c. Kepada pengambil kebijakan dalam penanganan penyebaran Covid-19 jangan terlena dan merasa sudah aman terkait Pasal 27 ayat (1) dan (3) Perpu No. 1 Tahun 2020 karena iktikad baik itu tetap harus memperhatikan asas-asas dan peraturan perundang-undangan sebagai negara hukum.
- d. Penanganan penyebaran *Covid-19* oleh Pemerintah harus tetap dilakukan pengawasan berkaitan dengan penggunaan APBN guna melindungi kepentingan seluruh tumpah darah Indonesia sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945.
- e. Diperlukan Peraturan Presiden untuk memastikan keberlakuan PERPU demi kepastian hukum dan keadilan.

## Daftar Pustaka

### Buku-Buku

Attamimi, Hamid S, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara : Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Fakultas Pascasarjana, 1990.

Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta : Konstitusi Press, 2006.

Azhary, Tahir, *Negara Hukum*, Jakarta: Bulan Bintang, 1992.

Huda, Ni'matul, *Negara Hukum , Demokrasi & Judicial Review*, cetakan Pertama, Yogyakarta : UII Press, 2001.

HR, Ridwan, *Hukum Adminisrasi Negara*, Jakarta : RajaGrafindo, 2008.

Istislam, *Sanksi Paksaan Pemerintah Dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga : Surabaya 2012.

Manan (IX), Bagir, *Sistem Peradilan Berwibawa*, Yogyakarta : FH UII Press, 2005

Sinamo, Nomensen, *Ilmu Perundang-Undangan*, Jakarta : Jalan Permata Aksara, 2016.

### Peraturan Perundangan

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

\_\_\_\_\_, Undang-Undang No. 12 Taun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

\_\_\_\_\_, Undang-Undang No. 15 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara .

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

\_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 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

### **Putusan Pengadilan**

Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009

Putusan MK No. 003/PUU-III/2005 tanggal 7 Juli 2005,

### **Jurnal/Artikel Ilmiah**

Asshiddiqie, Jimly, *Problematika PERPU Covid-19*. Artikel tanpa tahun.

\_\_\_\_\_, Diktator Konstitusional dan Hukum Pengecualian, Artikel tanpa tahun.

\_\_\_\_\_, *Dua Tipe Perpu, Pembentukan dan Pencabutannya*, Artikel tanpa tahun.

Arsil, Fitra, *Mengagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan PERPU : Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan PERPU di Negara-Negara Presidensial*, Jurnal Hukum & Pembangunan 48 No. 1 (2018): 1-21 ISSN: 0125-9687 (Cetak) E-ISSN: 2503-1465 (Online) Tersedia versi daring: <http://jhp.ui.ac.id> DOI: <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol.48.no.1.1593>

Cahyadi, Radika, *5 Langkah Perusahaan Lindungi Karyawan dari Wabah Corona*, Artikel tanggal 4 Maret 2020. Lihat di <https://www.gadjian.com/blog/2020/03/24/5-langkah-perusahaan-lindungi-karyawan-dari-wabah-corona/>

Kusnu Goesniadhie S. *Perkembangan Konsep Negara Hukum*, Artikel, 11 Juli 2009.

- Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011.
- Mahutama, *Term of Refence Webinar Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah (Mahutama) dengan tema “ MENGGUGAT PERPPU COVID-19”* dilaksanakan pada: Hari : Sabtu, Tanggal : 11 April 2020 Waktu : 09.00 s.d. selesai, Tempat : Live Zoom ID - 696 619 283 Password – MAHUTAMA1
- Nazriyah, Riri, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang*, Jurnal Hukum, (Vol 17 Juli 2010, No 3), hal.387.
- Putrijanti, Aju, *Kewenangan Serta Objek Sengketa Peradilan Tata Usaha Negara setelah UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, artikel tanpat tahun, diunduh pada tanggal 6 April 2020. Lihat <https://media.neliti.com/media/publications/153491-ID-kewenangan-serta-obyek-sengketa-di-perad.pdf>
- Nufransa Wira, *Perppu Nomor 1 Tahun 2020 Tak Membuat Penyelenggara Negara* Artikel “, <https://money.kompas.com/read/2020/04/13/060600326/perppu-nomor-1-tahun-2020-tak-membuat-penyelenggara-negara-kebal-hukum?page=all>.
- Sugiantari, Anaka Agung Wiwik, *Kewenangan Presiden Dalam Membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Jurnal Mataram GaneÇ Swara Edisi Khusus Vol. 3 No.3 Desember 2009.
- Zamroni, Mohammad, *Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan PERPU (President Authority To Issue PERPU)* Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM Tahun 2015.