



KAJIAN PERPPU NOMOR 1 TAHUN 2020¹

Perpp(UU) Kontroversi Jokowi

Departemen Kajian dan Aksi Strategis BEM FH UPNVJ

LATAR BELAKANG

Penyebaran *Coronavirus Disease-2019* (Covid-19) sebagai pandemi pada sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia, sesuai data WHO menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu telah menimbulkan korban jiwa, dan kerugian material yang semakin besar. Hal itu berimplikasi pada aspek sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat sehingga terjadi perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan, serta mengganggu stabilitas sistem keuangan.

Pemerintah perlu segera mengambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa (*extraordinary*) dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan melalui berbagai kebijakan relaksasi yang berkaitan dengan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Fokus kebijakan itu terkait belanja untuk kesehatan, pengeluaran untuk jaring pengaman sosial (*social safety net*), dan pemulihan perekonomian, serta memperkuat kewenangan berbagai lembaga dalam sektor keuangan dengan memberikan landasan hukum yang kuat/memadai sehingga terbitlah Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu).

Hal tersebut disampaikan Menteri Keuangan (Menkeu) Sri Mulyani Indrawati dalam Rapat Kerja dengan Badan Anggaran (Banggar) DPR dengan agenda Penyampaian Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Penetapan Perppu No 1 2020 secara *teleconference*, Senin (04/05/2020). "Perppu ini adalah dibuat dengan pilar persis seperti yang merupakan ancaman Covid-19 yaitu ancaman di bidang kesehatan yang menular di bidang sosial dan kemudian juga menciptakan ancaman di bidang ekonomi dan ancaman di sektor keuangan," jelas Menkeu seperti yang dikutip dari laman kominfo²

Menurut Menkeu, Perppu dikeluarkan untuk bisa menciptakan bantalan agar ancaman itu tidak materialized atau paling tidak ancaman ini bisa dimitigasi atau diminimalkan dampaknya. "Mungkin tidak 100% namun jangan sampai seluruh bangsa dan negara porak-poranda dari kesehatan sosial ekonomi dan sistem keuangannya. Itulah yang menjadi latar belakang dari konstruksi," terang Menkeu. Perppu, lanjut Menkeu, diperlukan sesegera mungkin agar Pemerintah dan Otoritas dapat melaksanakan *extraordinary actions* yang diperlukan, termasuk pelebaran defisit dan hal-hal lain dalam menjaga stabilitas sektor keuangan. Terdapat dua pilar yang menjadi penyangga yaitu dalam hal kebijakan keuangan negara dan kebijakan sektor keuangan.

¹ DPR pada (12/5) lalu sudah mengesahkan Perppu ini menjadi Undang-undang

² Dilansir dari <https://www.kominfo.go.id/content/detail/26291/ini-penjelasan-menkeu-soal-latar-belakang-Perppu-nomor-1-tahun-2020/0/berita> diakses pada 11 Mei 2020



Menkeu juga mengatakan, keuangan negara harus melakukan langkah yang ekstra melindungi masyarakatnya maka defisit pasti akan mengalami penyesuaian dan akan melebihi dari aturan keuangan negara kita yang selama ini 3%. Kita juga mengantisipasi bahwa dengan melebarnya defisit sumber pendanaan perlu dibuka alternatifnya dan kita juga ingin membuat penyesuaian mandatory spending sehingga APBN dan APBD bisa lebih fleksibel di dalam menghadapi ancaman yang begitu cepat dan luar biasa.

Dalam Perppu, sambung Menkeu, juga diatur mengenai program pemulihan ekonomi sehingga kombinasi antara melakukan proteksi atau perlindungan terhadap shock dan sekaligus menyiapkan bagi pemulihan ekonomi. Pada saat shock atau guncangan terjadi dan pasca shock, lanjut Menkeu, juga untuk mendukung agar implikasi kepada sektor penciptaan kesempatan kerja sektor riil dan ancaman di sektor keuangan bisa tetap dicegah.

Menkeu juga menjelaskan, walaupun itu akan mengalami tekanan ke sektor keuangan di bidang sistem keuangan maka dilakukan antisipasi KSSK yang memiliki mandat untuk melakukan penanganan sistem keuangan yang mengalami ancaman sistemik yang diberikan perluasan kewenangan termasuk ruang lingkup rapatnya di dalam undang-undang KSSK hanya diperbolehkan rapat secara fisik hadir maka di dalam Perppu diberikan keleluasaan untuk rapat tidak dilakukan secara fisik tapi menggunakan video conference.

Namun, setelah Perppu tersebut dikeluarkan, polemik di masyarakat pun bermunculan. Perkaranya, terdapat dalam Pasal 27 Perppu nomor 1 tahun 2020 tersebut, terdapat klausul yang menyatakan bahwa tiap biaya yang dikeluarkan pemerintah untuk penyelamatan perekonomian dari krisis bukan merupakan kerugian negara. Implikasinya adalah, mereka yang tergabung dalam Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK)—Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, Ketua Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan Ketua Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)—tak bisa dituntut baik secara perdata maupun pidana.³

Masyarakat Anti Korupsi Indonesia (MAKI) bersama Yayasan Mega Bintang 1997, LP3HI, KEMAKI dan LBH PEKA pada Kamis (9/4) telah mendaftarkan permohonan uji materi untuk membatalkan Pasal 27 Perppu 1/2020 melalui media pendaftaran online pada web Sistem Informasi Permohonan Elektrik (SIMPEL) Mahkamah Konstitusi (MK). Hal ini terkait pemberian hak imunitas hukum kepada pejabat Negara dalam pengelolaan dana ini.⁴

Namun yang terbaru, Dewan Perwakilan Rakyat RI mengesahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang "Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19" alias "Perppu Corona" menjadi Undang-Undang (UU), Selasa (12/05). Dalam rapat paripurna yang dipimpin Ketua DPR

³ Dilansir dari <https://tirto.id/polemik-perppu-corona-saat-sri-mulyani-dkk-tak-bisa-dipidana-eKdC> diakses pada 11 Mei 2020

⁴ Dilansir dari <https://nasional.kontan.co.id/news/ini-lima-alasan-perppu-no-12020-harus-digugat-ke-mahkamah-konstitusi> diakses pada 11 Mei 2020



Puan Maharani, hampir semua fraksi menyetujui pengesahan Perppu tersebut. Hanya Fraksi PKS yang berkeberatan.

Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati berharap produk hukum ini bisa menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dalam menanggulangi dampak COVID-19, terutama di bidang kesehatan, ancaman sosial, dan ancaman perekonomian dan stabilitas sistem keuangan.

"COVID-19 terus berlanjut dan kami akan terus memperbaiki response policy agar masyarakat dari sisi kesehatan dan sosial ekonomi mendapat perlindungan melalui pelaksanaan Perppu," kata Sri Mulyani usai rapat paripurna di DPR RI, Jakarta, Selasa (12/05) seperti yang dilansir dari [asumsi.co](https://www.asumsi.co)⁵

TINJAUAN TEORI

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini ditegaskan dalam UUD 1945 yang mana pemuatannya dilakukan pada amandemen ketiga tahun 2001. Sebelum adanya penyebutan redaksional dalam UUD 1945 tentang keberadaan bangsa Indonesia sebagai negara hukum, maka yang ada selama ini adalah hanya klaim semata bahwa bangsa ini adalah bangsa yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*), bukan berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*) karena tidak diatur secara jelas dan tegas dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi.

Perkembangan konsep negara hukum sendiri adalah produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Karena itu dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum.⁶

Selain itu, pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan dan pemikiran tentang negara hukum merupakan gagasan modern yang multi-perspektif dan selalu aktual.⁷ Ditinjau dari perspektif historis, perkembangan pemikiran filsafat hukum, dan kenegaraan, gagasan mengenai negara hukum sudah berkembang semenjak 1800 SM. Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani kuno. Menurut Jimly Asshiddiqie, gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.⁸

⁵ Dilansir dari <https://www.asumsi.co/post/kontroversi-di-balik-pengesahan-perppu-corona-jadi-uu> diakses pada 14 Mei 2020

⁶ S. F. Marbun, "Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman", Jurnal Hukum *Ius Quia Iustum*, No. 9 Vol 4 1997, hlm. 9.

⁷ Ahsin A. Thohari, 2004, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Elsam, Jakarta, hlm. 48.

⁸ Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, *Ichtiar Baru van Hoeve*, Jakarta, hlm. 11.



Sesungguhnya, ide negara hukum, selain terkait dengan konsep *'rechtsstaat'* dan *'the rule of law'*, juga berkaitan dengan konsep *'nomocracy'* yang berasal dari perkataan *'nomos'* dan *'cratos'*. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan *'demos'* dan *'cratos'* atau *'kratein'* dalam demokrasi. *'Nomos'* berarti norma, sedangkan *'cratos'* adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip *"rule of law"* yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon *"the rule of law, and not of man"*. Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato berjudul *"Nomoi"* yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *"The Laws"*⁹, jelas tergambar bagaimana ide nomokrasi itu sesungguhnya telah sejak lama dikembangkan dari zaman Yunani Kuno.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) memang diakui sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 yang menentukan bahwa: (1) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang; (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut, dan (3) jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut. Ketentuan tersebut dipertegas dalam Pasal 1 angka 4 dan Pasal 25 UU 10/2004.¹⁰

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, dapat kita simpulkan bahwa syarat utama penetapan sebuah Perppu oleh Presiden yaitu adanya suatu keadaan *"kegentingan yang memaksa"*. Namun demikian, dalam penjelasan UU tidak dijelaskan apa definisi atau prasyarat dari ketentuan *"kegentingan yang memaksa"* yang dimaksud.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) diatur dalam Pasal 22 (1) UUD 1945 yang berbunyi *"Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang."* Sementara di ayat (2) disebutkan bahwa *Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.*

Sementara itu, walaupun pelaksanaan amandemen UUD 1945 telah berlangsung sebanyak 4 kali yang berlangsung berturut-turut pada 1999 sampai 2002, namun Pasal 22 tidak sedikit pun mengalami perubahan. Oleh para wakil rakyat di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), isi Pasal 22 UUD 1945 yang asli *'disalin'* seluruhnya ke dalam UUD 1945 hasil amendemen 1999-2002. Perhatikan secara cermat kata-kata *'dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa'*, yang terdapat pada ayat (1) Pasal 22 UUD 1945. Itulah syarat utama bagi pemerintah untuk bisa

⁹ Jimly Asshiddiqie, *"Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer"*, Orasi ilmiah Pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004. Bandingkan dengan Plato, 1986, *The Laws*, Penguin Classics, diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J. Saunders.

¹⁰ Pan Mohamad Faiz, *"Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang"*, www.theceli.com/index.php?option=com_docman&task..., diakses pada 11 Mei 2020



mengeluarkan perppu. Secara a contrario, pemerintah tidak boleh, atau dilarang konstitusi, untuk menerbitkan perppu manakala tidak ada hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Apa arti, "dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa?" Menurut penjelasan resmi UUD 1945, frase tersebut merupakan terjemahan dari *noodverordeningsrecht*. Dalam bahasa hukum Amerika ini sama dengan konsep 'clear and present danger', situasi bahaya yang terang-benderang dan memaksa. 'Nood' mengandung arti bahaya, atau darurat. 'Ordenen' berarti mengatur, menyusun. Secara harfiah, 'noodverordeningsrecht' bisa diartikan peraturan hukum untuk mengatur keadaan bahaya/darurat. Menurut penjelasan UUD 1945, perppu perlu diadakan agar keselamatan negara dapat dijamin pemerintah dalam keadaan yang genting.

Dengan demikian, maka logika penerbitan perppu menurut Janpattar Simamora, bisa disusun sebagai berikut. Pertama, ada situasi bahaya, situasi genting. Kedua, situasi bahaya ini dapat mengancam keselamatan negara jika pemerintah tidak secepatnya mengambil tindakan konkret. Ketiga, karena situasinya amat mendesak, dibutuhkan tindakan pemerintah secepatnya; sebab jika peraturan yang diperlukan untuk menangani situasi genting itu menunggu mekanisme DPR memerlukan waktu lama.¹¹

Sementara Vernon Bogdanor, seperti dikemukakan Jimly Asshiddiqie, menyebutkan, setidaknya terdapat tiga kondisi keadaan darurat yang dapat mengakibatkan suatu kegentingan memaksa, yaitu darurat perang; darurat sipil; dan darurat internal (*innere not stand*). Darurat yang sifatnya darurat internal dapat timbul berdasar pada penilaian subyektif Presiden, yang selanjutnya bisa menjadi alasan bagi Presiden untuk mengeluarkan perppu.¹²

Di sisi lain, tidak adanya ketentuan perundang-undangan yang secara detail mengatur batasan-batasan kondisi kegentingan yang memaksa, telah menjadikan perppu sebagai "bola liar" yang sewaktu-waktu dapat dimainkan oleh Presiden yang berkuasa untuk kepentingan kekuasaannya. Setidaknya untuk mengakomodir kepentingan penguasa dalam waktu sesaat sebelum tiba pembahasan di tingkat DPR, maka perppu bisa jadi diperalat sebagai senjata paling ampuh untuk memuluskan kepentingan penguasa tersebut.

Menurut Refly Harun, dalam webinar FH UPNVJ tentang kontroversi Perppu nomor 1 Tahun 2020, menyebutkan bahwa secara teoritik, Perppu seharusnya tidak boleh lahir saat DPR *in session*, tidak dalam keadaan reses dan orang-orangnya berada di Jakarta. Jika keadaan demikian, seharusnya presiden tidak perlu mengeluarkan Perppu dan DPR bisa mengeluarkan legislasi melalui jalur biasa. Filosofi keluarnya Perppu adalah negara dalam keadaan genting, legislator tidak ditempat (reses atau sedang di luar kota), negara membutuhkan aturan, maka presiden bisa mengeluarkan Perppu¹³.

¹¹ Janpattar Simamora, Multitafsir Pengertian ihwal Kegentingan yang Memaksa Dalam Penerbitan Perppu, Jurnal UGM, Yogyakarta, Halaman 60.

¹² Wahyudi Djafar, "Bola Liar Perppu", Harian Kompas, 12 Oktober 2009.

¹³ Paparan Refly Harun dalam webinar FH UPNVJ tentang Kontroversi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 Dari Aspek Hukum Ketatanegaraan, Kesehatan, Bisnis & Pidana pada 8 Mei 2020



Sampai saat ini belum ada ukuran yang jelas dan terukur tentang apa yang dimaksud dengan hal ihkwal "kegentingan yang memaksa" yang dapat menjadi alasan keluarnya Perppu. Menurut Prof. Ismail Sunny mengenai keluarnya suatu Perppu dapat diartikan keadaan darurat, lebih dari itu tidak ada. Namun pemerintah bisa mengartikannya hal tersebut secara luas, dan dalam hukum tata negara, keadaan darurat jelas pengertiannya luas sekali. Di sinilah Presiden menjadi memaknai hal ihkwal kegentingan yang memaksa secara multitafsir atau beragam penafsiran.

Bila kita menelaah sejarah ketata- negaraan Republik Indonesia, hampir sebagian besar Perppu selalu dikeluarkan oleh Presiden pada saat negara berada dalam posisi darurat (*noodsverordeningsrech*). Sementara dalam Penjelasan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, memberikan penjelasan bahwa pasal tersebut mengenai *noodsverordeningsrecht* Presiden, di mana aturan tersebut diadakan supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan DPR. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam Pasal 22 dimaksud, yang kekuatannya sama dengan UU, harus disahkan pula oleh DPR.¹⁴

Maka dari itu, persepsi yang timbul di sebagian masyarakat bahwa hal ihkwal "kegentingan yang memaksa" yaitu suatu keadaan di mana negara dalam keadaan darurat untuk segera dilakukan penyelamatan, sehingga sedikit banyak harus merujuk pada UU 23/1959 tentang Keadaan Bahaya. Namun demikian, Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan bahwa "Dengan ditetapkannya perubahan Undang- Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal", sehingga hal ihkwal "kegentingan yang memaksa" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, sebenarnya tidak sama dengan "keadaan bahaya" seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 12 UUD 1945 dan pengaturannya yang tertuang dalam UU 23/1959 tentang Keadaan Bahaya, yang memang harus didasarkan atas kondisi obyektif sebagaimana ditetapkan dengan undang-undang.

Sedangkan hal ihkwal "kegentingan yang memaksa" yang dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 memang merupakan hak subyektif Presiden yang kemudian akan menjadi obyektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang. Keterangan tersebut di atas tertuang secara jelas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai *the interpreter of constitution* terhadap perkara No. 003/PUU-III/2005 mengenai perkara judicial review UU 19/2004 tentang Penetapan PP 1/2004 tentang Perubahan Atas UU 41/1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-undang. Terlebih lagi, dalam praktik ketetaneagaan selama ini, dari berbagai Perppu yang pernah dikeluarkan oleh Presiden menunjukkan adanya kecenderungan penafsiran hal ihkwal "kegentingan yang memaksa" sebagai keadaan mendesak yang perlu diatur dengan peraturan setingkat undang- undang (misalnya Perppu 1/1992 tentang Penangguhan Berlakunya UU 14/1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Perppu 1/2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, atau perppu- perppu yang terkait dengan Pilkada).

¹⁴ Janpattar Simamora, *op cit*



Dan yang terakhir, perppu yang sempat membuat heboh para pengamat hukum di negeri ini adalah Perppu 4/2009 tentang Perubahan Atas UU 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Dari semua perppu yang disebutkan di atas, hampir tidak ada kaitannya dengan keadaan bahaya sebagaimana dimaksud Pasal 12 UUD 1945 dan UU 3/1959 tentang Keadaan Bahaya.

Di sinilah sebenarnya kelemahan produk hukum kita yang kemudian dikhawatirkan, khususnya menyangkut kewenangan mutlak Presiden dalam mengeluarkan sebuah perppu. Menafsirkan istilah kegentingan yang memaksa dengan beragam penafsiran akan dapat memberikan peluang bagi Presiden untuk berlaku sewenang-wenang. Baik dalam upaya mempertahankan pemerintahannya, maupun untuk menindas lawan-lawan politiknya. Meskipun ada keharusan uji objektif Perppu di DPR, dalam term pemerintahan otoritarian, Presiden dapat saja menyimpangi ketentuan tersebut, dan menghindari penolakan dari DPR. Presiden dapat mengeluarkan perppu untuk jangka waktu tertentu, untuk selanjutnya dicabut kembali oleh Presiden atau ditolak oleh DPR.¹⁵ Artinya bahwa dengan kewenangan mutlak yang dimiliki oleh Presiden dalam mengeluarkan perppu, ditambah lagi dengan tiadanya batasan yang jelas tentang pengertian kegentingan yang memaksa akan sangat berpeluang menciptakan pemerintahan yang otoriter. Apalagi dengan kondisi perpolitikan bangsa kita seperti saat ini, di mana mayoritas suara di parlemen berada dalam genggaman penguasa.

PEMBAHASAN

Analisa Yuridis Pasal 27 ayat (1) Perppu No. 1 Tahun 2020

Pasal 27 Ayat 1 Perppu No 1 Tahun 2020 : *“Biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara”*

Pertama “ketentuan kerugian negara”, pasal 27 ayat (1) menyatakan bahwa Biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/ atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara.

Salah satu yang menjadi sorotan dalam pasal ini adalah seluruh biaya yang dikeluarkan Pemerintah/ KSSK dikategorikan sebagai biaya ekonomi bukan merupakan “kerugian negara”. definisi Kerugian negara dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan

¹⁵ Wahyudi Djafar, “Bahaya Otoritarianisme Perppu”, <http://www.primaironline.com/interaktif/detail.php?catid=Opini&artid=bahaya-otoritarianisme-Perppu>, diakses 11 Mei 2020



Negara pasal 1 angka 22 berbunyi: "Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai." Apabila kita telaah kembali norma yang terkandung pada pasal 1 angka 22 UU No.1 Tahun 2004 mengandung arti bahwa tidak semua kondisi berkurangnya uang, surat berharga, dan barang milik negara dinyatakan sebagai kerugian negara.¹⁶

Kondisi tersebut harus merupakan akibat dari suatu perbuatan melawan hukum untuk dapat dikategorikan sebagai kerugian negara. Ketentuan dari pasal 27 ayat (1) tersebut seolah ingin melegitimasi bahwa setiap biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah/KSSK bukan merupakan kerugian negara, lantas bagaimana ketika biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/ atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan menimbulkan sebuah kerugian yang nyata dari akibat perbuatan melawan hukum, tentu saja dengan penekanan yang terdapat di pasal tersebut memberikan wewenang yang seluas-luasnya dalam mengeluarkan biaya dalam melangsungkan kebijakan sebagaimana dimaksudkan. Dan sudah barang tentu menimbulkan kemungkinan adanya penyelewengan dalam pelaksanaannya, yang berakibat pada kerugian negara.

Kedua, "kerugian negara" adalah salah satu unsur tindak pidana korupsi, haruslah merupakan implikasi dari perbuatan melawan hukum yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi atau kerugian negara tersebut akibat penyalahgunaan kewenangan secara melawan hukum dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi. Dengan dimaknainya seluruh biaya yang dikeluarkan oleh Pemerintah / KSSK bukan merupakan kerugian negara, maka akan menghilangkan salah satu unsur penting dalam tindak pidana korupsi, sebagaimana yang diatur dalam pasal 2 ayat (1) UU Tipikor yang berbunyi: "Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara...".

Selanjutnya, untuk membahas unsur delik suatu tindak pidana perlu kita ketahui dulu perbedaan istilah *bestandeel* dan *element*, kedua istilah tersebut dalam bahasa Indonesia diterjemahkan sebagai unsur. Element adalah unsur-unsur yang terdapat dalam suatu tindak pidana, baik tertulis maupun tidak tertulis. Sedangkan *bestandeel* adalah unsur perbuatan pidana yang dituliskan secara *expressiv verbis* tertuang dalam suatu rumusan delik. Van Bemmelen dan Van Hattum berpendapat bahwa tidak semua unsur-unsur yang disinggung oleh ketentuan pidana dijadikan sebagai unsur mutlak.

Dengan kata lain tidak semua unsur pidana bersifat kumulatif, ada juga unsur-unsur delik bersifat alternatif, unsur dari pasal 2 ayat (1) UU Tipikor, kesatu, Setiap orang; kedua, secara melawan hukum; ketiga, melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi; keempat, merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

¹⁶ Bima Abimayu, dalam <https://law.uad.ac.id/menilik-pasal-kontroversi-pada-perppu-nomor-1-tahun-2020-dalam-perspektif-hukum-pidana/> diakses pada 12 Mei 2020



Agar dapat dikatakan seseorang melakukan sebuah tindak pidana korupsi maka harus terpenuhinya semua unsur tersebut. Akan tetapi unsur ketiga dan keempat bersifat alternatif (pilihan). Oleh sebab itu, dalam unsur keempat diantara keuangan negara atau perekonomian negara, merupakan pilihan yang harus dibuktikan salah satunya saja tidak harus dibuktikan keduanya agar dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi.

Begitu juga dengan pasal 3 UU Tipikor yang berbunyi: "setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara....".

Akan tetapi dengan penekanan yang terdapat di Pasal 27 ayat (1) seolah melindungi Pemerintah/KSSK apabila terjadi penyalahgunaan wewenang dalam melakukan tugasnya. Pemerintah seolah ingin menafikkan bahwa dalam menjalankan roda pemerintahan Indonesia memiliki tiga poros kekuasaan yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif dengan melakukan check and balance satu sama lain.

Dikeluarkannya perppu karena hal ihwal yang mendesak yang membutuhkan tindakan konkret sehingga dikeluarkannya regulasi yang mampu mewisdoma setiap kebijakan pemerintah, akan tetapi tidak menafikkan kekuasaan lainnya, perlu adanya acuan muatan yang jelas dalam pembentukan perppu.

Definisi Kerugian negara dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara pasal 1 angka 22 menggariskan Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Menurut penulis, frasa akibat perbuatan melawan hukum yang terkandung pada norma pasal tersebut memiliki makna bahwa tidak semua kondisi berkurangnya uang, surat berharga, dan barang milik negara dinyatakan sebagai kerugian negara. Kondisi tersebut harus merupakan akibat dari suatu perbuatan melawan hukum untuk dapat dikategorikan sebagai kerugian negara. Hal ini menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang menyadari tidak selalu berkurangnya keuangan/kekayaan negara diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum. Begitu pula tidak selamanya perbuatan yang merugikan keuangan negara dapat dinyatakan sebagai tindak pidana korupsi, seperti halnya kesalahan administratif yang merugikan keuangan negara.

Artinya, selama biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/ atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka biaya tersebut tidak dapat digolongkan sebagai kerugian negara dan tidak menjadi unsur tindak pidana korupsi. Namun sebaliknya, tentu ketika biaya untuk melaksanakan



berbagai kebijakan tersebut dilakukan secara melawan hukum, maka baik UU Tipikor maupun UU Pembendaharaan Negara berlaku untuk menjerat perbuatan tersebut.¹⁷

Analisa Yuridis Pasal 27 ayat (2) Perppu No. 1 Tahun 2020

Pasal 27 ayat (2) Perppu No. 1 Tahun 2020, berbunyi: "*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.*"

Pemberian imunitas dalam Pasal 27 ayat (2) sama halnya dengan pemberian imunitas pada UU No. 9 Tahun 2016 tentang PPSK, UU No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak, Pasal 50 KUHP yang berbunyi: "bahwa orang yang melakukan perbuatan untuk melaksanakan ketentuan undang-undang, tidak dapat dipidana." Dan Pasal 51 ayat 1 KUHP yang berbunyi: "bahwa barang siapa melakukan perbuatan untuk melaksanakan perintah jabatan yang diberikan oleh penguasa yang berwenang, maka orang tersebut tidak dapat dipidana."

Yang dimana seluruh pemberian imunitas tersebut tidak mutlak (absolute), selama berdasarkan itikad baik dan peraturan perundang-undangan yang berlaku memang tidak dapat dituntut pidana, akan tetapi tidak melegitimasi kedudukan imunitas yang diberikan, apabila terbukti melakukan sebuah tindak pidana dalam pelaksanaan kebijakan maka dapat dilakukan penuntutan terhadap perbuatan tersebut, berdasarkan kesimpulan Moeljatno yang menganut aliran dualistis bahwa syarat penjatuhan pidana meliputi perbuatan melawan hukum (actus reus) dan unsur kesalahan pembuat (mens rea).

Apabila actus reus telah terpenuhi maka sudah dapat dilakukan penuntutan, penuntut umum dapat melanjutkan ke tahapan persidangan yakni poses pembuktian, terkait mens rea akan dilakukan pembuktian di persidangan sebagai dasar penjatuhan putusan oleh hakim. Ketentuan tersebut sebagai pengejawantahan asas tiada pidana tanpa kesalahan (*geen straf zonder schuld*). Pemberian imunitas tiada lain ditujukan untuk perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya akan tetapi tidak serta-merta membuat pejabat pemerintahan kebal akan hukum positif.

Hak imunitas dalam sejarahnya bermula pada keistimewaan yang diberikan kepada pejabat negara yang diperoleh berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Konvensi Wina pada tahun 1961 tentang hukum Diplomatik. Hak imunitas tersebut secara umum memiliki arti bahwa para kepala negara, pejabat pemerintahan mempunyai kekebalan dari berbagai hukum yurisdiksi negara lain. Dengan artian, kepala negara dan pejabat pemerintahan tidak terikat dengan hukum

¹⁷Siti Nurhalimah, Menyoal Kegentingan dan Pasal Impunitas Dalam Perppu Corona, Buletin Hukum dan Keadilan Volume 4 Nomor 1 (2020), UIN Jakarta, Halaman 48



negara lain. Hak imunitas ini diberikan oleh hukum internasional berdasarkan *Genewa Convention on Diplomatic Relation 1961* (Konvensi Jenewa 1961).

Kekebalan ini diberikan karena wakil pejabat negara yang merupakan suatu negara yang merdeka dan berdaulat yang hak-haknya dijamin hukum internasional (*United Nations Charter*). Negara yang dimaksud memiliki hak khusus (*privilege*) yang juga dijamin hukum. Hak khusus (*privilege*) ini tidak hanya diberikan kepada wakil-wakil negara asing di wilayah teritorial negara penerima (*Receiving State*), tetapi juga kepada negara-negara lain, seperti hak lintas wilayah udara (penerbangan komersial) dan hak lintas laut teritorial dan pedalaman (*innocent passage right*).

Sesuai dengan Konvensi Wina 1961, definisi hak imunitas adalah kekebalan dari yurisdiksi perdata dan pidana yang tidak dapat diganggu gugat. Hak imunitas tidak hanya dinikmati oleh pejabat negara, tetapi juga termasuk anggota keluarganya. Kekebalan dan keistimewaan untuk pejabat negara dapat dikategorikan dalam dua pengertian, yaitu *inviolability* dan *immunity*. *Inviolability* hanya diperuntukkan kekebalan terhadap organ-organ pemerintah atau alat kekuasaan negara penerima, dan kekebalan terhadap segala gangguan yang dapat merugikan serta hak untuk mendapatkan perlindungan dari aparat pemerintah negara penerima.

Sementara *immunity* dimaksudkan sebagai kekebalan terhadap yurisdiksi pengadilan negara penerima baik dalam bidang hukum pidana maupun bidang hukum keperdataan. Hak imunitas sendiri bukanlah hal yang baru dikenal di Indonesia. Berbagai individu dalam kapasitas posisi tertentu telah dilindungi dengan hak imunitas dalam pekerjaannya, contohnya: Anggota Legislatif, Ombudsman, dan Advokat¹⁸. Namun dengan rumusan yang ada, Pasal 27 Perppu No 1/2020 justru menyebabkan potensi penyimpangan dalam pelaksanaan Perppu 1/2020. Potensi penyimpangan terletak pada proteksi yang terkandung di Pasal 27 itu sendiri. Jika mengacu pada rumusan Pasal 27 ayat (1), (2) dan (3), dapat dikatakan hampir tidak ada celah hukum untuk menguji keputusan yang dibuat sehubungan dengan Perppu No 1/2020.

Demikian juga dengan rumusan Pasal 27 yang menyatakan bahwa objek keputusan dan tindakan pejabat sebagaimana dimaksud Perppu No 1/2020 tidak dapat dikualifikasikan terkait pertanggung jawaban tipikor (bukan merupakan kerugian negara), pidana, perdata maupun melalui peradilan tata usaha negara (PTUN). Maka rumusan Pasal 27 ini mengesampingkan asas kesalahan dan pertanggung jawaban dalam hukum. Pengesampingan asas kesalahan dan pertanggung jawaban di Pasal 27 Perppu No 1/2020 berpotensi menimbulkan penyimpangan yang justru merugikan masyarakat.

Rajendran, peneliti dari Mumbai University (2006), menguraikan bahwa potensi penyimpangan dana bencana cenderung terbuka lebar dan sering terjadi di negara Asia, utamanya di negara berkembang. Sebab pemerintah dan masyarakat hanya fokus pada penanganan, pencegahan, dan

¹⁸ Akhmad Aulawi, Perspektif Pelaksanaan Hak Imunitas Anggota Parlemen dan Pelaksanaanya di Beberapa Negara, *Jurnal Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, ISSN 2089-9009, Vol. 3, No. 1, (Agustus, 2015), hlm. 10



pemulihan akibat bencana. Di sisi lain kurang fokus pada pengawasan penggunaan dana, dan belum tentu dibarengi dengan prosedur yang memastikan dana itu tepat guna dan tepat sasaran.¹⁹

Menurut Prof Bambang Waluyo, materi substansi dari Pasal 27 Perppu tersebut mengandung kekebalan hukum, impunitas, bertentangan *equality before the law*, melawan Hukum serta merupakan penyalahgunaan wewenang.²⁰ Menurut Prof Bambang Waluyo juga menyebutkan bahwa dikuatirkan mendorong pihak-pihak tertentu dalam melakukan pekerjaannya dalam Perppu ini menjadi tidak hati-hati, tidak tertib, tidak taat SOP, tidak patut dan tidak wajar. Dalam Pasal 27 ayat [1], [2] dan [3], dengan memberikan impunitas membuat orang-orang/pejabat dalam PERPPU menjadi kebal hukum : sehingga dikhawatirkan penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang : dalih melindungi pelaksana memuat logika yang keliru : bertentangan dengan UU PTP Korupsi atau perundangan lain.

Prof Bambang juga mengatakan frasa "itikad baik" dalam Perppu ini juga bermasalah karena sangat bergantung terhadap *Man behind the gun* atau orang yang menjalankan Perppu ini. Hal ini menyebabkan rawannya penyimpangan dapat dilakukan dan dia juga mengatakan sebenarnya frasa "tidak dapat di tuntutan apabila sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan" tidak perlu di sebutkan di dalam Perppu, karena sudah di atur oleh peraturan hukum lain ini membuktikan ketidakpahaman pembuat Perppu terhadap peraturan hukum di Indonesia.

Itikad baik adalah suatu pengertian yang abstrak dan sulit untuk dirumuskan, sehingga orang lebih banyak merumuskannya melalui peristiwa-peristiwa dipengadilan. Itikad baik dalam pelaksanaan perjanjian berkaitan dengan masalah kepatutan dan kepantasan. Kesulitan dalam perumusan mengenai definisi itikad baik tersebut tidak menjadikan itikad baik sebagai suatu istilah yang asing, melainkan hanya terlihat pada perbedaan definisi yang diberikan oleh beberapa ahli, termasuk dalam *Black Law Dictionary*.

Itikad baik menurut M.L Wry adalah: "Perbuatan tanpa tipu daya, tanpa tipu muslihat, tanpa cilat-cilat, akal-akal, tanpa mengganggu pihak lain, tidak dengan melihat kepentingan sendiri saja, tetapi juga dengan melihat kepentingan orang lain". Asas itikad baik dapat dibedakan atas itikad baik subyektif dan itikad baik obyektif. Itikad baik dalam pengertian subyektif dapat diartikan sebagai kejujuran seseorang atas dalam melakukan suatu perbuatan hukum, yaitu apa yang terletak pada sikap batin seseorang pada saat diadakan suatu perbuatan hukum.

Sedang itikad baik dalam pengertian obyektif dimaksudkan adalah pelaksanaan suatu pekerjaan yang harus didasarkan pada norma kepatutan atau apa yang dirasakan patut dalam suatu masyarakat. Itikad baik secara subyektif menunjuk pada sikap batin atau unsur ada dalam diri pembuat, sedangkan itikad baik dalam arti obyektif lebih pada hal-hal diluar diri pelaku. Mengenai pengertian itikad baik secara subyektif dan obyektif, lebih jelasnya bahwa Itikad baik subyektif, yaitu apakah yang bersangkutan sendiri menyadari bahwa tindakannya bertentangan

¹⁹ Dilansir dari <https://analisis.kontan.co.id/news/mengawal-perppu-covid-19> diakses pada 14 Mei 2020

²⁰ Paparan Prof Bambang Waluyo dalam webinar FH UPNVJ tentang Kontroversi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 Dari Aspek Hukum Ketatanegaraan, Kesehatan, Bisnis & Pidana pada 8 Mei 2020



dengan itikad baik, sedangkan itikad baik obyektif adalah kalau pendapat umum menganggap tindakan yang demikian adalah bertentangan dengan itikad baik.

Itikad baik bukanlah istilah atau unsur yang dikenal dalam KUHP. Untuk membandingkan adanya kesengajaan dalam suatu delik, KUHP lebih sering menggunakan istilah-istilah selain itikad baik, antara lain: "dengan sengaja", "mengetahui bahwa", "tahu tentang", dan "dengan maksud". Mestinya filosofi ini menjadi pegangan semua penyelenggara Negara dikaitkan dengan Perppu 1/2020, tidak bertindak dengan sengaja menyalahgunakan wewenang, memperkaya diri atau orang lain, mengetahui bahwa itu perbuatan melawan hukum tetapi tetap dilanggar, tahu tentang tidak sesuai peraturan perundang-undangan tetap diabaikan dan dengan maksud merugikan tetap dilakukan.²¹

Kemudian frasa "tidak dapat di tuntutan apabila sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan" sebenarnya tidak perlu di sebutkan kembali karena dalam Putusan MA nomor: 81/K/Kr/1973 tanggal 30 Mei 1977) dimana MA berpendapat bahwa adanya 3 (tiga) sifat hilangnya unsur (*bestandellen*) melawan hukum materiil sebagai alasan penghapusan pidana (yang tidak tertulis) yaitu²²:

1. faktor negara tidak dirugikan,
2. kepentingan umum dilayani dan
3. terdakwa tidak mendapat untung

kemudian di dalam buku pertama KUHP disebutkan alasan-alasan yang menghapuskan pidana. Dalam teori hukum pidana dikenal dengan alasan-alasan yang menghapuskan pidana dibedakan menjadi alasan pembeda, alasan pemaaf dan alasan penghapusan penuntutan:

1. Alasan pembeda yaitu alasan yang menghapuskan sifat melawan hukumnya perbuatan, sehingga apa yang di lakukan oleh terdakwa lalu menjadi perbuatan yang patut dan benar.
2. Alasan pemaaf yaitu alasan yang menghapus kesalahan terdakwa. Perbuatan yang di lakukan oleh terdakwa tetap bersifat melawan hukum jadi tetap merupakan perbuatan pidana, tetapi dia tidak dipidana, karena tidak ada kesalahan

Dua alasan ini yang dipandang orang sebagai alasan pembeda adalah pasal 49 ayat (1) mengenai pembelaan terpaksa (*noodweer*), pasal 50 mengenai melaksanakan ketentuan undang-undang, pasal 51 ayat (1) tentang melaksanakan perintah dari pihak atasan. Sedangkan yang dianggap sebagai alasan pemaaf adalah pasal 49 ayat (2) tentang pembelaan yang melampaui batas, pasal 51 ayat (2) (alasan penghapus), penuntutan pidana tentang perintah jabatan yang tanpa wenang. Tentang pasal 48 tentang daya paksa ada pendapat yang mengatakan sebagai alasan pembeda.

²¹ Dilansir dari <https://www.ayosemarang.com/read/2020/04/18/55555/catatan-kritis-asas-itikad-baik-dalam-perppu-12020> diakses pada 14 Mei 2020

²² Dilansir dari https://www.mahkamahagung.go.id/assets/majalah/Majalah_MA_Edisi3/majalah/assets/basic-html/page67.html diakses pada 14 Mei 2020



Kemudian ada yang mengatakan sebagai alasan pemaaf dan ada juga yang mengatakan pasal 48 mungkin ada alasan membenarkan dan mungkin pula alasan pemaaf²³.

Anggapan adanya impunitas dengan dalih melaksanakan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 muncul karena secara gamblang pasal 27 ayat (2) Perppu tersebut menyatakan bahwa 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.

Analisa Yuridis Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020

Dalam Pasal 27 ayat (3) disebutkan 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*".

Pada pasal ini disebutkan 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. Keputusan atau tindakan penyelenggara pemerintahan pada dasarnya berdasarkan Pasal 1 angka 3 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1989 Jo Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan objek sengketa yang menjadi kewenangan absolut Pengadilan TUN.

Mekanisme serta prosedur pengajuan gugatan atas tindakan pemerintah kepada Pengadilan TUN juga telah dijabarkan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintah. Pada pasal 2 Perma ini disebutkan bahwa Pengadilan TUN berwenang mengadili Sengketa Tindakan Pemerintah setelah menempuh Upaya Administratif sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Dalam hal ini masyarakat berhak mengajukan Gugatan Tindakan Pemerintah apabila masyarakat menganggap tindakan pemerintah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Norma pasal 27 ayat (3) Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentu dianggap berlebihan karena mengeneralisir seluruh tindakan serta keputusan dalam menjalankan Perppu tersebut merupakan tindakan yang sah. Tidak menutup kemungkinan bahwa kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh KSSK atau pejabat pemerintahan lainnya dalam melaksanakan amanat Perppu ini merupakan kebijakan yang tidak sesuai dengan hukum, maupun kebijakan dengan tujuan untuk menguntungkan diri sendiri atau kelompok tertentu.²⁴

²³ Moeljanto, Asas-Asas Hukum Pidana (Jakarta: Rineka Cipta, 2017), hal 149

²⁴ Siti Nurhalimah, *op cit*.



Perppu Corona Melanggar Prinsip Negara Hukum

Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu "rechtsstaat". Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan "the rule of law". Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah "rechtsstaat" itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah "the rule of law", yaitu:

1. *Supremacy of Law.*
2. *Equality before the law.*
3. *Due Process of Law.*

Keempat prinsip 'rechtsstaat' yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip 'rule of law' yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri negara hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh "The International Commission of Jurist", prinsip-prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (independence and impartiality of judiciary) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum menurut "The International Commission of Jurists" itu adalah:

1. Negara harus tunduk pada hukum.
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Profesor Utrecht membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materil atau negara hukum modern²⁵. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu negara hukum materil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.

Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya *Law in a Changing Society* membedakan antara 'rule of law' dalam arti formil yaitu dalam arti 'organized public power', dan 'rule of law' dalam arti materil yaitu 'the rule of just law'. Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman

²⁵ Utrecht, 1962, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Ichtiar, Jakarta, hlm. 9.



tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Dalam hal ini apa yang termaktub dalam Pasal 27 Perppu corona jelas mengabaikan supremasi hukum yang merupakan bagian dari konsep negara hukum.²⁶

Frasa dalam Pasal 27 ayat 2 perihal *tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik* merupakan bentuk impunitas dan bertentangan dengan hukum yang berlaku yakni pasal 3 UU Tipikor yang berbunyi: "setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara....".

Dalam pandangan *equality before the law* adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip per- samaan ini, segala sikap dan tindakan dis- kriminatif dalam segala bentuk dan mani- festasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan 'affirmative actions' guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju.

Dalam hal Perppu corona, bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menegaskan semua warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum, yang merupakan bagian dari konsep *equality before the law*. Karena seorang pejabat KSK, yang termaktub dalam pasal 27 Ayat 2 Perppu Corona, tak dapat dimintai pertanggungjawaban sehingga bertentangan dengan asas *equality before the law*.

Dalam Pasal 27 ayat (3) *Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara*".

Hal ini sangat bertentangan dengan konsep negara hukum yang menyebutkan bahwa adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang menjamin warga negara mengajukan gugatan produk hukum yangv dikeluarkan oleh pemerintah.

Judicial Review Perppu Corona

Masyarakat Anti Korupsi Indonesia (MAKI) bersama Yayasan Mega Bintang 1997, LP3HI, KEMAKI dan LBH PEKA pada Kamis (9/4) telah mendaftarkan permohonan uji materi untuk membatalkan Pasal 27 Perppu 1/2020 melalui media pendaftaran online pada web Sistem Informasi Permohonan Elektrik (SIMPEL) Mahkamah Konstitusi (MK). Hal ini terkait pemberian hak imunitas hokum kepada pejabat Negara dalam pengelolaan dana ini.

²⁶ Janpatar Simamora, *op cit*.



Koordinator MAKI Boyamin Saiman mengatakan, ada lima alasan pihaknya mengajukan uji materi untuk membatalkan Pasal 27 Perppu 1/2020 ini. Pertama, pasal tersebut adalah pasal superbody dan memberikan imunitas kepada aparat pemerintahan untuk tidak bisa dituntut atau dikoreksi melalui lembaga pengadilan sehingga pasal 27 Perppu No. 1 tahun 2020 jelas bertentangan dengan UUD 1945 yang menyatakan Indonesia adalah negara hukum sehingga semestinya semua penyelenggaraan pemerintahan dapat diuji atau dikontrol oleh hukum baik secara pidana, perdata dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Kedua, jika perbandingan mengacu kedudukan Presiden Republik Indonesia adalah tidak kebal karena tetap manusia biasa yang mungkin saja tidak luput salah dan khilaf sehingga terdapat sarana pemakzulan (impeach) apabila diduga telah melanggar ketentuan UU atau UUD sehingga sekelas Presiden tidak kebal, termasuk tetap dapat dituntut hukum apabila melanggar hukum baik dalam keadaan normal maupun bencana. "Hal ini jelas berbeda dengan kekebalan para pejabat keuangan yang tidak dapat dituntut hukum sebagaimana diatur oleh Pasal 27 Perppu No. 1 tahun 2020," ujar Boyamin seperti yang dilansir dari Kontan.co.id²⁷,

Ketiga, pihaknya tidak ingin terulang skandal BLBI dan Century. Dalil BLBI dan Century selalu disandarkan dengan istilah kebijakan yang tidak bisa dituntut. "Kami yang selalu mengawal BLBI dan Century dalam bentuk pernah menang praperadilan kasus BLBI dan Century tidak ingin terulang skandal BLBI dan Century yang merugikan keuangan negara ratusan triliun rupiah," ujar dia. Keempat, pada zaman pemerintahan Presiden SBY tahun 2008 pernah menerbitkan Perppu yang sejenis namun ditolak DPR (Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan) sehingga semestinya tidak pernah ada lagi Perppu yang memberikan kekebalan penyelenggara pemerintahan terkait keuangan negara.

Kelima, dalil itikad baik tidak bisa dituntut hukum dan bukan merugikan keuangan negara harus diuji melalui proses hukum yang adil dan terbuka, tidak boleh ada istilah itikad baik berdasar penilaian subyektif oleh pelaku penyelenggara pemerintahan sendiri. Bisa saja ternyata klaim itikad baik ternyata kemudian terbukti itikad buruk sehingga tetap harus bisa dituntut hukum untuk membuktikan itikad baik atau itikad buruk. Menurutnya, MAKI selalu mendukung upaya pemerintah untuk menjaga rakyat dari Covid-19 dalam bentuk selalu mengawal dan mengontrol serta meluruskan kembali apabila pemerintahan mengarah kebal dan tidak dapat dikontrol melalui mekanisme hukum.

Setelah Perppu Corona sah menjadi UU, dengan begitu gugatan terhadap Perppu Nomor 1 Tahun 2020, secara otomatis tidak akan diterima oleh MK. Meski begitu, para penggugat tetap bisa kembali mengajukan gugatan dengan objek baru yakni UU Nomor 1 Tahun 2020. Pakar Hukum Tata Negara Feri Amsari mengatakan kalau Perppu sudah ditetapkan dan disahkan menjadi UU sebelum diperiksa lebih lanjut oleh MK, MK akan memutus perkara dengan amar putusan tidak dapat diterima, karena perkara kehilangan objek.

²⁷ Dilansir dari <https://nasional.kontan.co.id/news/ini-lima-alasan-perppu-no-12020-harus-digugat-ke-mahkamah-konstitusi> diakses pada 12 Mei 2020



DAFTAR PUSTAKA

Buku

Utrecht. 1962. Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia. Jakarta: Ichtiar.

Thohari, Ahsin A. 2004. Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan. Jakarta: Elsam.

Asshiddiqie, Jimly. 1994. Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia. Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve.

Plato. 1986. The Laws. London: Penguin Classics.

Moeljanto. 2017. Asas-Asas Hukum Pidana. Jakarta: Rineka Cipta.

Jurnal

Nurhalimah, Siti. 2020. Menyoal Kegentingan dan Pasal Impunitas Dalam Perppu Corona, Buletin Hukum dan Keadilan Volume 4 Nomor 1 (2020). UIN Jakarta.

Marbun, S.F. 1997. "Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman". UII Yogyakarta Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol 4 1997.

Aulawi, Akhmad. 2015. Perspektif Pelaksanaan Hak Imunitas Anggota Parlemen dan Pelaksanaannya di Beberapa Negara, Jurnal Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional, ISSN 2089-9009, Vol. 3, No. 1.

Simamora, Janpattar. 2010. Multitafsir Pengertian ihwal Kegentingan yang Memaksa Dalam Penerbitan Perppu. Mimbar Hukum Volume 22, Nomor 1, Februari 2010 Jurnal UGM Yogyakarta.

Dokumen

Perppu Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan

Paparan Prof Bambang Waluyo dalam webinar FH UPNVJ tentang Kontroversi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 Dari Aspek Hukum Ketatanegaraan, Kesehatan, Bisnis & Pidana pada 8 Mei 2020.

Paparan Refly Harun dalam webinar FH UPNVJ tentang Kontroversi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 Dari Aspek Hukum Ketatanegaraan, Kesehatan, Bisnis & Pidana pada 8 Mei 2020



Internet

Pan Mohamad Faiz, "Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", www.theceli.com/index.php?option=com_docman&task..., diakses pada 11 Mei 2020

Bima Abimayu, dalam <https://law.uad.ac.id/menilik-pasal-kontroversi-pada-perppu-nomor-1-tahun-2020-dalam-perspektif-hukum-pidana/> diakses pada 12 Mei 2020

Wahyudi Djafar, "Bola Liar Perppu", Harian Kompas, 12 Oktober 2009

Wahyudi Djafar, "Bahaya Otoritarianisme Perppu", <http://www.primaironline.com/interaktif/detail.php?catid=Opini&artid=bahaya-otoritarianisme-Perppu>, diakses 11 Mei 2020.

https://www.mahkamahagung.go.id/assets/majalah/Majalah_MA_Edisi3/majalah/assets/basic-html/page67.html diakses pada 14 Mei 2020

Dilansir dari <https://www.kominfo.go.id/content/detail/26291/ini-penjelasan-menkeu-soal-latar-belakang-Perppu-nomor-1-tahun-2020/0/berita> diakses pada 11 Mei 2020

Dilansir dari <https://tirto.id/polemik-perppu-corona-saat-sri-mulyani-dkk-tak-bisa-dipidana-eKdC> diakses pada 11 Mei 2020

Dilansir dari <https://nasional.kontan.co.id/news/ini-lima-alasan-perppu-no-12020-harus-digugat-ke-mahkamah-konstitusi> diakses pada 11 Mei 2020

<https://www.ayosemarang.com/read/2020/04/18/55555/catatan-kritis-asas-itikad-baik-dalam-perppu-12020> diakses pada 14 Mei 2020

<https://analisis.kontan.co.id/news/mengawal-perppu-covid-19> diakses pada 14 Mei 2020

<https://www.asumsi.co/post/kontroversi-di-balik-pengesahan-perppu-corona-jadi-uudiakses> pada 14 Mei 2020