

**IMPLIKASI PERPPU NO.1 TAHUN 2020
TERHADAP PERTANGGUNGJAWABAN
PEMERINTAH DALAM PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN¹**

Oleh: Muazidan Takalamingan²

Flora P. Kalalo³

Lendy Siar⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui apa saja syarat bagi Pemerintah dapat membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan apa implikasi Hukum PERPPU No.1 Tahun 2020 dalam penyelenggaraan Pemerintahan di mana dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Berdasarkan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sejajar dengan Undang-Undang dikarenakan materi muatan dari kedua jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut sama artinya undang-undang dan Perppu sama secara materiil. Tetapi secara formalitas pembentukan, Undang-Undang berbeda dengan Perppu karena Perppu bentuknya adalah Peraturan Pemerintah. 2. Berdasarkan dalam konsep negara kesejahteraan *welfare state* diberikan kewenangan kepada Presiden yang sebagai kepala negara dan memegang kekuasaan pemerintahan untuk mengeluarkan peraturan kebijakan sebagai bentuk menyelenggarakan kesejahteraan umum kepada warga negara untuk mengambil keputusan. Dengan harus melaksanakan keadilan dan kesejahteraan kepada masyarakat, hal tersebut diatur melalui hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara, dimana negara harus mengatur dan menjalankan keadilan pada masyarakat diseluruh bidang kehidupan masyarakat dengan berlandaskan asas pemerintahan yang baik, tetapi dalam menetapkan Perppu harus melihat

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 17071101116

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

dalam segi Formil dan Materil nya. Apalagi dalam keadaan darurat dengan adanya *corona virus disease* ini yang melumpuhkan seluruh sendi-sendi bernegara yang akan berimplikasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Katakunci: pertanggungjawaban pemerintah; perppu;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dampak daripada Perppu No.1 Tahun 2020. Pertama, dari segi "kedaruratan kesehatan" dikarenakan terlalu lambat kebijakan pemerintah yang di keluarkan, padahal kita ketahui bersama *corona virus disease* di Indonesia pertama kali terkonfirmasi positif pada Tanggal 2 Maret 2020 dan kebijakan hukum dikeluarkan pada Tanggal 31 maret 2020 dengan grafik tercatat telah ada 1.528 pasien positif virus corona. Sementara itu dari jumlah tersebut, 81 pasien telah dinyatakan sembuh dan 136 pasien meninggal dunia.⁵ Dan sayangnya materi muatan Perppu No.1 Tahun 2020 yang diatur oleh Pemerintah hanya persoalan keuangan negara saja, padahal ada sesuatu yang lebih penting ialah menyelamatkan warga Indonesia dari penyebaran covid-19.

B. Perumusan Masalah

1. Apa saja syarat bagi Pemerintah dapat membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ?
2. Apa implikasi Hukum PERPPU No.1 Tahun 2020 dalam penyelenggaraan Pemerintahan?

C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode pendekatan yuridis normatif.⁶

PEMBAHASAN

**A. Syarat Pembentukan Peraturan
Pemerintahan Pengganti Undang Undang
Dari Pemerintah**

⁵ Kompas, Diakses dari <https://www.kompas.com/tren/read/2020/03/31/213418865/rekap-kasus-corona-indonesia-selama-maret-dan-prediksi-di-bulan-april?page=all> Pada Tanggal 30 September 2020 Pukul 16:25 WITA

⁶Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat", Jakarta,Raja Grafindo Persada, Hlm.13.

1) Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Teori hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur perbuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.⁷ Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat adalah inferior. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.⁸

Hans Kelsen pernah menulis dalam bukunya bahwa penciptaan atau pembuatan norma-norma yang lebih rendah adalah ditentukan oleh norma-norma yang lebih tinggi, dan norma yang tertinggi merupakan validitas dari seluruh tatanan hukum.⁹ Dari kutipan diatas maka norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan norma hukum yang tertinggi harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*) seperti Pancasila.

Seperti juga yang diungkapkan Maria Farida bahwa norma hukum bersumber dan berdasar pada suatu norma hukum yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi ini berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma hukum dasar yang disebut dengan *Grundnorm*.¹⁰ Sehingga norma hukum yang lebih rendah masa berlakunya tergantung pada norma hukum yang lebih tinggi, maka jika norma hukum diatasnya dicabut atau dihapus, maka norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.

2) Asas Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pembentuk harus berdasarkan

dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam undang-undang maupun berpedoman pada pendapat para ahli, menurut UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:¹¹

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Sedangkan menurut A. Hamid S. Attamimi pembentukan peraturan perundang-undangan harus berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, yaitu:¹²

- a) Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
- b) Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
- c) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar atas hukum; dan
- d) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

Dalam hal ini terkait Perppu perdebatan paling umum adalah terkait tepatnya kelembagaan atau pejabat yang membuat dan terkait kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan Perppu dengan peraturan perundangan lainnya seperti undang-undang, perdebatan tersebut menurut penulis dapat dijawab oleh asas- asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang di atur dalam UU No.12 Tahun 2011 yakni bisa menjawab terkait problematika Perppu yakni asas Kelembagaan dan asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan.

⁷Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006, "Teori Hans Kelsen Tentang Hukum", Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Hlm. 110.

⁸*Ibid.*

⁹Hans Kelsen, 2011, "Teori umum tentang hukum dan negara", Jakarta: Nusamedia, Hlm. 1

¹⁰Maria Farida Indrati, "Ilmu Perundang-undangan: Jenis...", *Op.Cit.*, Hlm. 25.

¹¹Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹²Maria Farida Indrati, "Ilmu Perundang-undangan: Jenis...", *Op.Cit.*, Hlm. 254.;terkutip;A. Hamid S. Attamimi, 1990, "Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara ", Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta: Hlm. 345.

1) Syarat Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Mengenai syarat-syarat pembentukan Perppu ketentuan normatifnya diatur dalam pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 yang lebih lanjut diatur dalam pasal 52 UU No.15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Terkait dengan “hal ihwal kegentingan memaksa” tidak diatur secara eksplisit dalam ketentuan normatif. Hal ini mengakibatkan dimungkinkan kecaburan norma terhadap “hal ihwal kegentingan memaksa”.

Perhatikan secara cermat kata-kata dalam “hal ihwal yang memaksa” yang terdapat pada ayat 1 Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 sebagai syarat utama oleh pemerintah untuk bisa mengeluarkan Perppu. Secara *a contrario*, pemerintah tidak boleh, atau dilarang konstitusi, untuk menerbitkan Perppu manakala tak ada “hal ihwal kegentingan yang memaksa”.¹³

Apa arti dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa”? Menurut penjelasan resmi UUD NRI Tahun 1945 frasa tersebut merupakan terjemahan dari *noodverorderingrecht*. Dalam bahasa hukum amerika ini sama dengan konsep *clear and present danger*, situasi bahaya yang terang benderang yang memaksa. *Nood* mengandung arti bahaya atau darurat, *ordenen* berarti mengatur, menyusun secara harafiah *noodverorderingrecht* bisa diartikan peraturan hukum untuk mengatur keadaan bahaya/darurat.¹⁴

Menurut Jimly Assidique, menyebutkan, setidaknya terdapat tiga kondisi keadaan darurat yang dapat mengakibatkan suatu kegentingan memaksa, yaitu darurat perang; darurat sipil; dan darurat sipil (*innere not stand*). Darurat yang sifatnya darurat internal dapat timbul berdasar pada penilaian subjektif Presiden, yang selanjutnya bisa menjadi alasan bagi Presiden untuk mengeluarkan Perppu.

Unsur “kegentingan yang memaksa” harus menunjukkan dua ciri umum, : (1) ada krisis (*crisis*), dan (2) kemendesakkan (*emergency*).

Suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan yang bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*). Kemendesakkan (*emergency*) apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*) apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.¹⁵

Dalam hal syarat-syarat Perppu Jimly Assidique memberikan tiga syarat materil terhadap pembentukan Perppu yaitu sebagai berikut:

1. Ada kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau *reasonable necessity*
2. Waktu yang tersedia terbatas (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu; dan
3. Tidak tersedi alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan, sehingga penetapan Perppu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

Sejalan juga dengan penjelasan di atas, bila merujuk dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/ PUU-VII/2009, khususnya pertimbangan hukum hakim (*ratio decidendi*) menjelaskan sebagai berikut:¹⁶

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;

¹³ Janpatar Simamora, “Multitafsir Pengertian” *Ihwal Kegentingan Yang Memaksa*” Dalam *Penerbitan Perppu*”, *Mimbar Hukum*, Vol.52 No.1 Februari 2010 Hlm,59.

¹⁴ *Ibid*.

¹⁵ Ni'Matul Huda, “Pengujian Perppu Oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi Jakarta* Vol.7 No, 5, Oktober 2010, Hlm.75.

¹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 Tentang Pengujian Perppu 4/2009 terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Dalam Perppu 4/2009 – Di akses dari https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_Perkara%20Nomor%20138-PUU-VII-2009.pdf pada kamis,5 november 2020 pukul 19:02 WITA.

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;

Tidak terlepas dari syarat-syarat pembentukan Perppu, terdapat juga pembagian atau pembedaan terhadap tipe-tipe Perppu Dalam UUD NRI Tahun 1945 ketentuan mengenai keadaan darurat diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 22, yang mensyaratkan adanya dua kategori keadaan menurut UUD NRI 1945, yaitu:¹⁷

1. Keadaan bahaya, dan
2. Hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Mengenai “keadaan bahaya” dan “hal ihwal kegentingan memaksa”, yang menjadi pertanyaan apakah “hal ihwal kegentingan yang memaksa” itu selalu membahayakan? Segala sesuatu yang membahayakan tentu selalu memiliki sifat yang menimbulkan “kegentingan yang memaksa”, tetapi segala “hal ihwal kegentingan yang memaksa” tidak selalu membahayakan dapat disimpulkan berarti kondisi “kegentingan memaksa” itu lebih luas daripada keadaan bahaya, maka dapat dibedakan terhadap kedua istilah tersebut.

B. Implikasi Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2020 Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

1) Sistem Pemerintahan

Secara *etimologis*, sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua kata sistem dan pemerintahan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sistem adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas, sedangkan pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan, memelihara keamanan dan meningkatkan derajat kehidupan rakyat serta menjamin kepentingan negara itu sendiri.¹⁸

Sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad* penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungan

dengan fungsi legislatif. Sistem pemerintahan yang dikenal di dunia secara garis besar terlebih dalam negara modern dibedakan dalam dua macam, yaitu:¹⁹

1. Sistem Pemerintahan Presidensial (*presidensial system*);
2. Sistem Pemerintahan Parlementer (*parliamentary system*);

a) Sistem Pemerintahan Presidensial

Sejarah sistem presidensial berawal dari lahirnya negara baru Amerika Serikat buah dari perjuangan rakyat koloni Inggris di benua Amerika untuk memiliki pemerintahan sendiri lepas dari pusat kekuasaan. Di lingkungan negara besar dengan tingkatan keragaman penduduk yang luas, sistem presidensial ini efektif untuk menjamin sistem pemerintahan yang kuat dan efektif dalam menjalankannya.

Menurut Jimly Assidique setidaknya ada Sembilan karakter sistem pemerintahan presidensial sebagai berikut:²⁰

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden;
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan;
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen;
7. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi, karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi;

¹⁷ *Ibid.*, Hlm.205.

¹⁸ Meksasai Indra, 2011 "Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia", Bandung, PT. Refika Aditama. Hlm, 120.

¹⁹ *Ibid.*, Hlm, 123.

²⁰ Jimly Assidique, 2007, "Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi", PT. Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, Hlm. 277.

8. Eksekutif bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang berdaulat
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam parlementer yang terpusat pada parlemen.

Dalam sistem presidensial, pertanggungjawaban presiden yang langsung kepada rakyat berkonsekuensi pada kedudukan dan bobot presiden lebih besar ketimbang jabatan anggota legislatif. Presiden dipilih oleh sebagian besar rakyat sedangkan anggota legislatif, dilihat dari orang perorang dipilih oleh sejumlah tertentu rakyat sesuai dengan persyaratan undang-undang.

Banyak negara penganut sistem presidensial kurang berhasil melaksanakan sistem karena terjebak pada pola kediktatoran. Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat berpengaruh pada kuatnya legitimasi yang dimiliki presiden. Adalah benar kokohnya kedudukan presiden lebih memberikan kepastian masa jabatan yang pada gilirannya lebih memberikan ketenangan dalam melaksanakan fungsi pemerintahan. Namun kepastian masa jabatan juga bisa disalahgunakan karena presiden memiliki waktu cukup untuk secara bertahap melakukan rekayasa untuk terus memperkuat kedudukannya.

Sebagai “Raja yang dipilih rakyat” dengan dua fungsi jabatan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, presiden memiliki bobot lebih besar ketimbang legislatif maupun yudikatif. Antisipasi terhadap kecenderungan presiden menjadi otoriter dilakukan dengan sangat sederhana yakni mengurangi kekuasaan atau hak-hak dasar presiden dalam isi konstitusi.

b) Sistem Pemerintahan Parlementer

Alan R. Ball menamakan sistem pemerintahan parlementer itu dengan sebutan *the parliamentary types of government* dengan ciri-cirinya sebagai berikut:²¹

1. Kepala negara hanya mempunyai kekuasaan nominal. Hal ini berarti bahwa kepala negara hanya merupakan lambang/symbol yang hanya mempunyai tugas-tugas yang bersifat formal, sehingga pengaruh politiknya terhadap kehidupan negara sangat kecil;

2. Pemegang kekuasaan eksekutif sebenarnya/nyata adalah perdana menteri bersama-sama kabinetnya yang dibentuk melalui lembaga legislatif/parlemen dengan demikian cabinet sebagai pemegang kekuasaan eksekutif rill harus bertanggung jawab kepada badan legislatif/parlemen dan harus meletakkan jabatannya bila parlemen tidak mendukungnya;
3. Badan legislatif dipilih untuk bermacam-macam periode yang saat pemilihannya ditetapkan oleh kepala negara atas saran dari perdana menteri.

Dari apa yang di katakan oleh Alan R. Ball di atas belum terlihat adanya satu ciri yang sangat penting yaitu adanya kewenangan bagi kepala negara untuk membubarkan parlemen.

c) Kewenangan Langsung dan Atributif Kepada Presiden Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan

Berdasarkan teori negara hukum kesejahteraan (*welvaarsstaat*). Secara konkrit adalah membedakan atas dua jenis peraturan perundangundangan berdasarkan kewenangan yang melekat atas lembaga negara tersebut. Pertama, kewenangan yang diberikan langsung oleh konstitusi, kedua, kewenangan yang diberikan secara atribusi. Kewenangan atribusi dapat dibaca sebagai salah satu wujud penerapan konsep dalam negara hukum.²²

Lembaga eksekutif dalam trias politika merupakan lembaga negara yang hanya terbatas pada menjalankan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Sedangkan pemerintah dalam arti lembaga negara yang menjalankan tugas dan fungsi publik memiliki kewenangan membuat peraturan perundang-undangan (fungsi legislasi), mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan (fungsi ajudikasi), sekaligus melaksanakan peraturan perundang-undangan yang dibuatnya tersebut.²³

Pendekatan ini merupakan pendekatan sistematis dalam penataan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Kekeliruan menempatkan jenis peraturan perundang-undangan dalam suatu hierarki untuk konteks

²¹ Sri Soemantri, 1976 “ Sistem-Sistem Pemerintah Negara-Negara ASEAN”, Transito, Bandung, Hlm, 31.

²² Herman “Sistematisasi Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangungan di Indonesia” Jurnal Komunikasi Hukum, Vol.4 No.2, 2018, Hlm, 90.

²³ *Ibid*.

Indonesia dapat dilihat dari dua kondisi yang dijelaskan di atas. Kewenangan, dan jenis kelembagaan pembuat norma menentukan jenis norma, serta kedudukan norma dalam suatu sistem hukum positif.

Penataan norma yang tepat dalam suatu sistem menjadikan tugas dan fungsi kenegaraan, baik dalam hal menjalankan amanat konstitusi, maupun menjalankan undang-undang akan terkordinasi, dan terorganisir dalam rangka pencapaian tujuan negara yang diinginkan. Kewenangan konstitusional lembaga negara membuat peraturan perundang-undangan merupakan kewenangan yang melekat kepada lembaga negara membuat peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dasar.

2) Sistem Demokrasi dan Pemisahan Kekuasaan

a) Demokrasi Langsung dan Tidak Langsung

Demokrasi (pemerintahan oleh rakyat) semula dalam pemikiran Yunani berarti bentuk politik dimana rakyat sendiri memiliki dan menjalankan seluruh kekuasaan politik. Berdirinya suatu negara dan terbentuknya suatu pemerintahan sebagai pelaksana negara disadari oleh tujuan untuk mencapai suatu kesejahteraan bagi para warga negaranya.²⁴ Konsepsi demokrasi selalu menempatkan rakyat pada posisi yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan, walaupun pada tataran implementasinya terjadi perbedaan antara negara yang satu dengan negara yang lain. Karena berbagai varian implementasi demokrasi tersebut, maka di dalam literatur kenegaraan dikenal beberapa istilah demokrasi yaitu demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan lain sebagainya.

Sementara itu, Sidney Hook memberikan definisi tentang demokrasi sebagai bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan secara langsung didasarkan pada keputusan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.⁶ Hal ini berarti bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupan mereka,

²⁴ Jazim Hamidi, 2008 "Teori dan Politik Hukum Tata Negara" Yogyakarta, Total Media, Hlm,154.

termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara yang turut menentukan kehidupan mereka tersebut.²⁵

b) Pemisahan Kekuasaan (*Separation of Power*)

Dalam pengalaman ketatanegaraan Indonesia, istilah "pemisahaan kekuasaan" (*separation of power*) itu sendiri cenderung dikonotasikan dengan pendapat Montesquieu secara absolut. Konsep pemisahaan kekuasaan tersebut dibedakan secara diametral dari konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang dikaitkan dengan sistem supremasi MPR yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala *trias politica* Montesquieu.

3) Implikasi Bentuk Serta Nilai Demokrasi Perppu Terhadap Sistem Perwakilan

Pandemi *corona virus* yang menimpa sebagian besar negara di dunia telah mengakibatkan merosotnya perekonomian secara global. Pandemi *corona virus* ini juga memberi dampak buruk pada masalah kemanusiaan yang bermuara pada aspek sosial dan ekonomi nasional.²⁶ Dengan demikian tentu saja, pemerintah perlu menggelontorkan dana tambahan tidak hanya untuk bidang kesehatan, melainkan alokasi anggaran yang tidak sedikit itu juga diperuntukan bagi *social safety net*, pemulihan kredit dan aspek-aspek terdampak lainnya. Keadaan ini harus dengan sigap ditangani secara cermat oleh Pemerintah, karena jika dibiarkan berlarut-larut efek pandemi yang terjadi ini dapat dipastikan akan menghambat pertumbuhan ekonomi nasional, menurunkan jumlah pendapatan negara, dan meningkatkan belanja serta pembiayaan negara sebagai *long-term effect* yang sulit dipulihkan.

Menghadapi keadaan demikian, pada tanggal 31 Maret 2020 Presiden menetapkan 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

²⁵ Muntoha "Demokrasi dan Negara Hukum", Vol.16, No.3, Juli 2009, Jurnal Hukum, Hlm.381.

²⁶ Sitti Nurhalimah "Menyoal Kegentingan dan Pasal Imunitas Dalam Perppu Corona" Jurnal Adalah, Vol.4 No.1, 2020 Hlm,36.

membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan.

Presiden beralasan bahwa penetapan Perppu tersebut dikarenakan penyebaran Covid-19 bukan hanya masalah kesehatan, tetapi juga masalah kemanusiaan yang berdampak pada aspek sosial, ekonomi, dan mempengaruhi fundamental perekonomian nasional. Oleh karena itu, dibutuhkan landasan hukum agar pemerintah dan otoritas terkait dapat mengambil langkah-langkah yang bersifat luar biasa (*extraordinary actions*) secara cepat dan tetap akuntabel untuk penanganan Pandemi Covid-19 bila diperlukan.²⁷

Implikasi daripada bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2020 sangatlah harus diperhatikan, secara konstitusional Perppu merupakan produk hukum yang sah sebagaimana ketentuan Pasal 22 UUD 1945. Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Perppu sebagai pengganti undang-undang.²⁸ Ketentuan dalam Pasal 22 UUD 1945 terkait Perppu ini adalah merupakan ketentuan yang tetap dipertahankan dalam beberapa kali proses amandemen UUD 1945. Dalam artian walaupun amandemen UUD 1945 telah berlangsung berturut-turut pada 1999 sampai 2002, pasal ini oleh para wakil rakyat tetap berbunyi sebagaimana teks aslinya dan tidak ikut mengalami proses amandemen dalam bunyi pasalnya.

Hal ini berarti seluruh presiden Indonesia merujuk norma konstitusi yang sama dalam menerbitkan Perppu dan dengan menggunakan alasan yang sama yakni “kegentingan yang memaksa”. Lalu, bagaimana suatu kondisi bisa dikatakan berada dalam kegentingan yang memaksa? UUD 1945, tidak menentukan apa yang disebut dengan kegentingan yang memaksa. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010 telah menentukan 3 (tiga) syarat agar suatu

keadaan secara objektif dapat disebut sebagai kegentingan yang memaksa yaitu:²⁹

- 1) Adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan suatu masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang yang berlaku;
- 2) Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum. Kalupun undang-undang tersebut telah tersedia, itu dianggap tidak memadai untuk mengatasi keadaan;
- 3) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memakan waktu yang cukup lama. Padahal, keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian hukum untuk diselesaikan sesegera mungkin.

Berdasarkan syarat materiil lewat Putusan Mahkamah Konstitusi di atas. Analisa Desmon Mahesa mengatakan bahwa dengan keberadaan Perppu Nomor 1 Tahun 2020, Apakah Perppu tersebut telah memenuhi syarat-syarat Negara dalam keadaan bahaya sehingga menimbulkan kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud Pasal 12 UUD 1945.³⁰

Syarat yang pertama yaitu adanya kebutuhan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat, rasanya tidak ada karena sampai saat ini Presiden belum mengeluarkan pernyataan Negara dalam keadaan Bahaya. Dan dalam Perppu tersebut tidak menjadikan pasal 12 UUD sebagai dasar hukum (mengingat).

Syarat yang kedua yaitu adanya kekosongan hukum, sepertinya juga tidak terpenuhi karena dalam menghadapi Covid-19 Pemerintah masih memiliki payung hukum. Ada undang-undang Nomor 6 tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan yang sangat jelas dan terang untuk dijadikan sebagai dasar hukum dalam mengambil kebijakan penanganan wabah covid-19. yaitu dimulai dengan Karantina rumah, karantina pintu masuk, Pembatasan

²⁷ Di akses dari <https://www.tagar.id/sri-mulyani-ungkap-alasan-jokowi-teken-perppu-corona> Pada tanggal 13 November 2020 Pukul 00:56 WITA

²⁸ Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010

³⁰ Di akses dari <https://www.law-justice.co/artikel/84613/analisis-hukum-menguak-tabir-dari-kejanggalan-perppu-no-1-2020/> Pada Tanggal 13 November Pukul 01:29 WITA.

sosial berskala besar dan pamungkasnya karantina wilayah.

Dengan demikian alasan mendesak pun tidak terpenuhi dalam perppu ini. karena DPR masih bisa bersidang, belum memasuki masa reses, bahkan pada saat itu juga masih membahas Rancangan Undang-Undang Omnibus law dan pemindahan Ibu kota Negara, artinya Pemegang Kekuasaan pembentuk undang-Undang masih berfungsi dalam menjalankan tugasnya. Dengan demikian Perppu No.1 Tahun 2020 tidak mempunyai tujuan jelas terkait kepentingan yang memaksa. Padahal di dalam pertimbangan disebut bahwa pandemi Covid-19 bersifat global sehingga harus ditangani secara khusus, tetapi penanganan khusus terhadap pandemi Covid-19 ini tidak tercermin sama sekali di dalam Perppu yang tercermin hanya ancaman ekonomi dan stabilitas sistem keuangan.

2) Implikasi Perppu Sebagai Pertanggungjawaban Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Tanggung jawab negara adalah diartikan sebagai kewajiban negara terhadap segala sesuatu atau berfungsi menerima pembenaran sebagai akibat tindakan sendiri atau pihak lain, antara lain dengan;³¹

1. Memikul atas apa kesalahan yang dilakukan;
2. Memberi ganti rugi;
3. Melakukan tindakan pemulihan keadaan seperti semula.

Sorotan masyarakat terhadap Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tidak terlepas dari keberadaan pasal 27. Pasal ini menjadi kontroversial karena mengatur tiga hal pokok yang dianggap bertentangan dengan undang-undang yang berlaku. ³²Pertama, mengenai ketentuan kerugian negara. Kedua, KSSK tidak dapat dituntut secara pidana maupun perdata. Ketiga, tindakan/keputusan berdasarkan Perppu tersebut bukan merupakan objek Pengadilan Tata Usaha Negara. Kerugian Negara Pertama mengenai “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.³³

Kontroversi muncul karena seluruh biaya yang dikeluarkan Pemerintah/ KSSK tidak dapat dikategorikan sebagai kerugian negara namun merupakan “biaya ekonomi.” Beberapa kalangan menganggap pengecualian tersebut untuk menghilangkan salah satu unsur esensial dalam tindak pidana korupsi yakni “adanya kerugian negara” sebagaimana yang diatur dalam pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 UU Pemberantasan tindak pidana korupsi (UU Tipikor).

Menurut hemat penulis sebelum melihat formil maupun materil daripada Perppu No.1 Tahun 2020 menginginkan bentuk tanggung jawab pemerintah untuk menjamin warga negaranya, terlebih kita sebagai negara yang menganut *welfare state* yang menjamin kesejahteraan warga negara, apalagi diberikan kewenangan *freis ermessen* untuk mengeluarkan peraturan kebijakan, namun ternyata tidak memberikan pembatasan dalam mengeluarkan kebijakan seperti yang dikemukakan oleh Panjaitan bahwa *freies Ermessen* mempunyai unsur dan sekaligus merupakan batas toleransi sebagai kunci tolak ukur dari *freies ermessen* yaitu:

1. Adanya kebebasan atau keluasaan administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri.
2. Untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak yang belum ada aturannya untuk itu.
3. Harus dapat dipertanggungjawabkan.

Dari pendapat tersebut diatas dapat dikemukakan bahwa setiap tindakan yang dilakukan administrasi negara atau pemerintah melalui asas *freies Ermessen* harus berdasarkan undang-undang yang berlaku, memparhatikan kepentingan umum, dapat

³¹ Jazim Hamidi “Teori dan Politik Hukum Tata.....” *Op.Cit* ,Hlm,371.

³² Sitti Nurhalimah “Menyoal Kepentingan dan Pasal Imunitas.....” *Op.Cit*, Hlm 40.

³³ *Ibid*.

dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun secara hukum dan memperhatikan asas-asas umum pemerintah yang baik, dan untuk menghindari tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang dari administrasi negara atau pemerintah.³⁴ Dalam UU No. 30 Tahun 2014 mengatur pula mengenai tindakan pemerintahan di batasi oleh peraturan perundang-undangan seperti dalam pasal 8 ayat (3) "Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan."³⁵

Point ketiga yang disebutkan di atas telah di hilangkan dalam Perppu No.1 Tahun 2020 ialah "harus dipertanggungjawabkan" berdasarkan ketentuan pasal 27 ayat (3) Perpu No 1 Tahun 2020. 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 Badan dan/ata Pejabat Pemerintah.

Pada pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung.³⁶ 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.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Berdasarkan Hierarki Peraturan Perundang-Undang yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sejajar dengan Undang-Undang dikarenakan materi muatan dari kedua jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut sama artinya undang-undang dan Perppu sama secara materiil. Tetapi secara formalitas pembentukan, Undang-Undang berbeda dengan Perppu karena Perppu bentuknya adalah Peraturan Pemerintah.
2. Berdasarkan dalam konsep negara kesejahteraan *welfare state* diberikan kewenangan kepada Presiden yang sebagai kepala negara dan memegang kekuasaan pemerintahan untuk mengeluarkan peraturan kebijakan sebagai bentuk menyelenggarakan kesejahteraan umum kepada warga negara untuk mengambil keputusan. Dengan harus melaksanakan keadilan dan kesejahteraan kepada masyarakat, hal tersebut diatur melalui hukum,

³⁴ I Nyoman Mangku Suryana, "Pembatasan Terhadap Asas....." *Op.Cit*, Hlm, 107

³⁵ Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang No.30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan .

³⁶ Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/ata Pejabat Pemerintah.

khususnya Hukum Administrasi Negara, dimana negara harus mengatur dan menjalankan keadilan pada masyarakat diseluruh bidang kehidupan masyarakat dengan berlandaskan asas pemerintahan yang baik, tetapi dalam menetapkan Perppu harus melihat dalam segi Formil dan Materil nya. Apalagi dalam keadaan darurat dengan adanya *corona virus disease* ini yang melumpuhkan seluruh sendi-sendi bernegara yang akan berimplikasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

B. Saran

1. Perlu adanya regulasi yang mengatur klasifikasi atau syarat-syarat yang jelas mengenai "hal ihwal kegentingan yang memaksa" dalam Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 12 mengenai "keadaan bahaya", dalam UUD NRI Tahun 1945 untuk menetapkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dengan dilakukannya revisi Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, agar kedepan penetapan Perppu tidak sepenuhnya berdasarkan penilaian subjekif Presiden dan bisa terciptanya suatu kepastian hukum terlebih terhadap penggunaan pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 untuk kita sebagai negara yang maju tidak terbelenggu dengan kejadian masa lalu yang menjadikan hukum kita terlalu kaku menafsirkan keadaan darurat padahal yang kita semua tahu hukum itu dinamis mengikuti perkembangan zaman.
2. Perlu adanya sebuah penjaminan kesejahteraan umum kepada seluruh rakyat Indonesia dengan meminimalisir implikasi dari hukum yang ditetapkan pemerintah dalam kondisi negara darurat. Apalagi dengan tidak tahu kapan berhentinya penyebaran *corona virus disease* dan Pemerintah harus lebih fokus membuat aturan hukum yang diperuntukkan untuk keselamatan jiwa-jiwa masyarakat Indonesia dengan membuat inovasi peraturan kebijakan yang bisa mengembalikan keadaan secara normal.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

- Hamid S. Attamimi, A., 1990, "*Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*", Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- Badan Pengkajian MPR RI, 2017, "*Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia*", Jakarta: Biro Pengkajian.
- Manan, Bagir, "*Perkembangan UUD 1945*", UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Rumokoy, A, Donald Dan Frans Maramis, 2018, "*Pengantar Ilmu Hukum*", Jakarta: Rajawali Pers.
- Kelsen, Hans 2011, "*Teori umum tentang hukum dan negara*", Jakarta: Nusamedia.
- Jazim, Hamidi, 2008 "*Teori dan Politik Hukum Tata Negara*" Yogyakarta, Total Media.
- Assidiqie ,Jimly, 2007, "*Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*", PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- _____, 2006, "*Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*", Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- _____, "*Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*" Jakarta, Konstitusi Press.
- _____, 2014 "*Perihal Undang-Undang*", Jakarta, Rajawali Pers.
- _____, 2007. "*Hukum Tata Negara Darurat*", Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- _____, 2019. "*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Depok : Rajawali Pers.
- _____, 2010. "*Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Majda El. Muhtaj, "*Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*", (Jakarta : Kencana, 2005).
- Indrati Farida Maria, 2007, "*Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentuknya*", Yogyakarta: Kanisius.
- Mahfud, M,D, Moh. "*Demokrasi dan Konstitusi Indonesia*" : Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan. Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- Muchsan, "*Sistem Pengawasan Terhadap Pembuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*" Yogyakarta, Liberti, 1996.

- Mexasai Indra, 2011 *"Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia"*, Bandung, PT. Refika Aditama.
- Huda, Ni'matul, *"Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review"*, (Yogyakarta : UIIPress, 2005).
- Nata Saputra, *"Hukum Administrasi Negara"*, Jakarta, Rajawali, 1988.
- HR, Ridwan, *"Hukum Administrasi Negara"*, Ed. Revisi, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Soemantri, Sri 1976 *"Sistem-Sistem Pemerintah Negara-Negara ASEAN"*, Transito, Bandung.
- Suratman, H. Philips Dillah, *"Metode Penelitian Hukum"*, Bandung: Alfabeta.
- Tatang. M. Amirin, *"Pokok-Pokok Teori Sistem"*, Rajawali Press, Jakarta, 2003.