

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Saat ini, Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) yang menimpa negara-negara di dunia mengakibatkan dampak yang luar biasa, baik terhadap ekonomi, stabilitas keuangan negara, sosial, budaya, kesehatan, pendidikan, dan lain-lain, begitu juga dengan negara Indonesia. Oleh karena itu pemerintah diuji dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baik. Pemerintah Indonesia mengambil kebijakan untuk menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Pembatasan kegiatan masyarakat dalam rangka pemutusan mata rantai pandemi Covid-19 tersebut berimplikasi melemahnya aktifitas dunia usaha. Bahkan tidak dapat dipungkiri, akibat pandemi ini banyak kegiatan ekonomi yang berhenti, banyak pelaku usaha yang harus menutup usahanya dan terpaksa memberhentikan pekerjanya. Disamping itu, penyebaran virus ini sangat cepat dan berakhirnya virus ini pun tidak ada yang dapat memprediksi.¹

Pada bulan maret 2020 Pemerintah Indonesia dihadapkan pada situasi pandemi Covid-19 yang mengakibatkan dampak luar biasa sehingga pemerintah menanggapi keadaan ini sebagai hal ikhwal kepentingan yang memaksa berdasarkan pernyataan *World Health Organization* (WHO), dengan menetapkan regulasi untuk mengatur stabilitas keuangan negara yang terdampak pandemi. Pengaturan tersebut dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia 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. Disahkan oleh DPR menjadi

¹ Aprista Ristyawati, *Efektivitas Kebijakan PSBB dalam Masa Pandemi Corona Virus 2019 oleh Pemerintah Sesuai Amanat UUD NRI Tahun 1945*, *Administrative Law and Governance Journal*, Volume 3 Issue 2, Juni 2020, 241.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang pada tanggal 16 Mei 2020 di Jakarta.²

Keluarnya Perppu 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan menjadi polemik di masyarakat dan diajukan serta dikaji di Mahkamah Konstitusi.

Dalam melaksanakan tugasnya aparatur negara dituntut untuk berpegang kepada peraturan yang telah dibuat oleh pemerintah. Namun dalam praktiknya tidak semua masalah dapat diselesaikan dengan aturan yang ada mengingat kelemahan-kelemahan yang dimiliki undang-undang. Apalagi jika dihadapkan pada perkembangan sosial ekonomi yang semakin kompleks. Dalam kasus-kasus tertentu aturan tersebut tidak dapat diterapkan. Di sisi lain aparatur negara dituntut untuk segera menyelesaikan masalah tersebut. Menghadapi situasi demikian dibutuhkan kemampuan para aparatur negara untuk mengambil tindakan atau keputusan atas inisiatif sendiri yang sesuai dengan kondisi yang dihadapi. Dalam ilmu hukum praktik demikian dikenal dengan diskresi.

Kata diskresi juga tidak merujuk secara khusus hanya pada organisasi tertentu. Banyak lembaga umum, dalam hal ini lembaga pemerintah, menerapkan diskresi dengan sifat dan ciri-cirinya masing-masing.³ Dalam perspektif Ilmu Hukum Administrasi Negara diskresi dikenal dengan istilah *Freies Ermessen*, yang dalam konteks etimologi berasal dari kata *frei* yang berarti bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. *Freies* artinya orang bebas, tidak terikat dan merdeka, *ermessen* sendiri berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. Jadi *Freies Ermessen* berarti orang

² <https://www.jogloabang.com/pustaka/uu-2-2020-perppu-1-2020-uu>. Diakses pada tanggal 26 Mei 2020 Pukul 20.30 WIB.

³ Jauhari, Imron, *Penerapan Diskresi dalam Dunia Kepenghuluan (Studi tentang Perilaku Diskrestif Penghulu dalam Menyelesaikan Masalah Hukum Perkawinan di Kota Semarang)*, Tesis Program Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang, 2007, 26.

yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini jika aplikasikan dalam bidang pemerintahan diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi para pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.⁴

Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam penanganan Covid-19 merupakan diskresi konstitusional yang dimiliki oleh Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945. Presiden diberi kewenangan untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perppu). Selain itu Pejabat pemerintahan juga memiliki kewenangan diskresi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Angka (9) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa :

“diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkrit yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.”

Pasal 22 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa setiap pengguna diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk :

- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. mengisi kekosongan hukum;
- c. memberikan kepastian hukum; dan
- d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada), 2007, 177.

Menurut Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Pejabat Pemerintah yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat:

- a. sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 Ayat (2);
- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. sesuai dengan AUPB;
- d. berdasarkan alasan-alasan yang obyektif;
- e. tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan iktikad baik.

AALF van Dulleman di dalam bukunya *Staatsnoodrecht en Democratie* (1947), menyebutkan empat syarat hukum tata negara darurat yang sah, yaitu :

- 1) Harus menjadi nyata bahwa kepentingan negara yang tertinggi menjadi taruhan ketika eksistensi negara tergantung pada dilakukannya tindakan darurat itu;
- 2) Tindakan itu sangat diperlukan dan tak bisa diganti dengan tindakan lain;
- 3) Tindakan tersebut bersifat sementara (berlaku sekali atau dalam waktu pendek untuk sekedar menormalkan kembali;
- 4) Ketika tindakan diambil, parlemen tak dapat bersidang secara nyata dan sungguh-sungguh.

Menurut Dulleman, keempat syarat itu bersifat kumulatif, jika salah satu dari keempat syarat tersebut tak terpenuhi, maka hukum darurat itu tak boleh ada.⁵

Dalam teori-teori yang berkaitan dengan hukum tata negara darurat, disebutkan bahwa “kegentingan yang memaksa” sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 lebih menekankan pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau urgensi yang terkait dengan waktu yang terbatas. Undang-undang bagi seorang hakim hanyalah teks yang belum selesai dan bukan teks yang sudah final”.⁶ Pernyataan Anthon Freddy

⁵ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers), 2010, 106.

⁶ Anthon Freddy Susanto, *Semiotika Hukum*, (Bandung: Refika Aditama), 2005, 152.

Susanto tersebut bukan saja berlaku bagi hakim, tetapi juga bagi penegak hukum lainnya dan bagi penyelenggara pemerintahan. Undang-undang yang berisi norma hukum yang bersifat umum dan abstrak hanya mengatur secara garis besar hal-hal yang wajib dilakukan (*obligattere*), yang dilarang dilakukan (*prohibere*) dan yang boleh dilakukan (*permittere*).

Rincian operasionalnya diatur lebih lanjut oleh penyelenggara pemerintahan yang lebih mengetahui bagaimana melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya. Dalam berbagai undang-undang selalu terdapat pendelegasian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut sesuatu hal dengan peraturan pemerintah atau peraturan presiden. Karena itulah undang-undang bagi penyelenggara pemerintahan bukan teks yang sudah selesai, tetapi masih perlu diatur lebih lanjut dengan *delegated legislations*, sebagai *secondary legislations*.⁷

Menurut Sjachran Basah yang dikutip oleh Ridwan HR, *freies ermessen* (diskresi) yang diberikan kepada pemerintah atau administrasi Negara merupakan konsekuensi logis dari konsepsi *welfare state*, tetapi dalam kerangka Negara hukum *freies ermessen* tidak dapat digunakan tanpa batas. Unsur-unsur *freies ermessen* dalam suatu Negara hukum yaitu:

- a. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis public;
- b. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi Negara;
- c. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
- d. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
- e. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
- f. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.⁸

Penggunaan diskresi merupakan sarana bagi aparat pemerintah untuk melakukan tindakan nyata dalam pemecahan masalah yang membutuhkan

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI), 2006, 13.

⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada), 2013, 170-171.

penyelesaian cepat dan belum ada aturan yang mengaturnya, tetapi untuk menghindari adanya tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang maka setiap diskresi pemerintah harus didasarkan pada asas legalitas, asas demokrasi, asas tujuan, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam hal ini Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang, yang menjadi perhatian adalah dalam BAB V Ketentuan Penutup Pasal 27 ayat (1-3) yang isinya adalah:

- 1) 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;
- 2) 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;
- 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.

Dalam Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 disebutkan, biaya yang dikeluarkan pemerintah selama penanganan pandemi Covid-19 bukan merupakan kerugian negara. Termasuk di dalamnya kebijakan bidang perpajakan, keuangan daerah, yang menjadi bagian pemulihan ekonomi

nasional. Hal ini bertentangan dengan dengan Pasal 1 Ayat (22) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu:

“kerugian Negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.

Bahwa pengelolaan keuangan negara harus tetap memperhatikan prinsip kehati-hatian dan kepastian hukum untuk menghindari adanya penyalahgunaan wewenang dengan unsur melawan hukum.

Pemerintah akan menggunakan anggaran sebesar 405,1 Triliun untuk penanganan pandemic Covid-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan /atau stabilitas sistem keuangan. Dalam BAB VIII Hal Keuangan Pasal 23 Ayat (1) dan (2) UUD 1945 disebutkan bahwa :

- 1) Anggaran dan pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- 2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.

Sudah sangat jelas bahwa dalam membangun postur APBN/APBD harus dengan perencanaan yang matang berdasarkan pada asas akuntabilitas dan transparansi.

Selanjutnya Pasal 27 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 jo Pasal 27 UUD 1945 jo Pasal 28D Ayat (1) karena adanya imunitas atau kekebalan hukum para pejabat yang melaksanakan Perppu Nomor 1 Tahun 2020. Negara Indonesia adalah negara hukum, setiap orang sama di depan hukum, sehingga dengan adanya imunitas tersebut melanggar prinsip *equality before law* atau asas kesamaan hukum. Itikad baik (*good faith*) merupakan asas hukum dalam hukum perdata dan hukum internasional terkait dengan kejujuran, niat baik,

ketulusan hati. Itikad baik menurut Penjelasan Pasal 24f Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/ atau dilakukan didasarkan atas motif kejujuran dan berdasarkan AUPB. Itikad baik sulit untuk dibuktikan secara empiris sebab frasa itu pembuktiannya sangat subyektif. Jika nantinya terjadi permasalahan hukum maka akan bertentangan dengan asas persamaan di depan hukum. Bahwa itikad baik secara yuridis formal tidak boleh meniadakan atau mengesampingkan prinsip-prinsip Negara hukum

Kemudian dalam Pasal 27 Ayat (3) mengatakan, segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan ke peradilan tata usaha negara. Menurut peneliti, adanya keistimewaan suatu pihak di mata hukum ini, sehingga melanggar prinsip *equality before the law* atau kesamaan hukum. Berkaitan dengan Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 pertanggung jawaban hukum oleh Presiden sebagai Kepala Negara tetap harus mengoptimalkan pengawasan dengan tujuan untuk mencegah kecurangan dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020. Walaupun ada keadaan kegentingan yang memaksa, tetapi harus sesuai aturan. Pertanggung jawaban hukum harus tetap diambil terhadap siapapun yang mengambil keuntungan terhadap pandemi Covid-19. Oleh karena itu, Peneliti tertarik untuk mengkaji persoalan ini secara mendalam dan komprehensif.

Ketentuan dalam Pasal ini berpotensi menghadirkan banyaknya penumpang gelap yang dapat saja mengurus keuangan negara dengan memanfaatkan keadaan pandemi Covid-19. Adanya klausul-klausul tersebut berpotensi menjadi celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh “penumpang gelap” untuk memanfaatkan celah hukum tersebut demi mengambil keuntungan bagi kepentingan pribadi atau kelompoknya yang dapat mengganggu terselenggaranya penanganan dan dampak pandemi Covid-19 serta berpotensi merugikan keuangan negara.⁹

⁹ Uu Nurul Huda dkk, *Perppu No. 1 Tahun 2020 Menurut Tinjauan Hukum Tata Negara Darurat*, (Digital Library UIN Bandung: Bandung), 2020, 10-11.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka dapat di rumuskan dalam beberapa rumusan sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijakan penanganan pandemi covid-19 yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 ditinjau dari asas kepastian hukum?
2. Bagaimana akibat hukum dari penanganan pandemi covid-19 berdasarkan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020?
3. Bagaimana konsepsi pertanggungjawaban dalam penanganan pandemi covid-19 yang sesuai dengan prinsip negara hukum?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak Penulis capai adalah sebagai berikut:

1. Untuk menemukan dan menganalisis kebijakan penanganan pandemi covid-19 yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 ditinjau dari asas kepastian hukum;
2. Untuk menemukan dan menganalisis akibat hukum dari penanganan pandemi covid-19 berdasarkan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020;
3. Untuk menemukan dan menganalisis konsepsi pertanggungjawaban dalam penanganan pandemi covid-19 yang sesuai dengan prinsip negara hukum.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat penelitian secara teoritis

Untuk memberikan sumbangan pengetahuan dan memperluas wawasan dalam bidang Administrasi Negara terutama mengenai Pengaturan dan Pelaksanaan Penanganan Pandemi Covid-19 dalam Pasal 27 Ayat (1-3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

2. Manfaat penelitian secara praktis

Untuk menjadi pertimbangan bagi pemerintah dan dijadikan sebagai bahan rujukan atau pengetahuan perihal Pengaturan dan Pelaksanaan Penanganan Pandemi Covid-19 dalam Pasal 27 Ayat (1-3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020

E. Kerangka Pemikiran

Dalam upaya menjawab pertanyaan penelitian sebagaimana telah dikemukakan di atas, peneliti menggunakan beberapa teori untuk menguatkan atas masalah yang timbul. Sehingga permasalahan ini lebih jelas dan lebih terarah sebagaimana yang diharapkan.

Untuk menelaah Pasal 27 ayat (1), (2) dan (3) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020, maka dapat ditinjau dari beberapa teori. Antara Lain :

1. Teori Negara Hukum

Menurut Aristoteles, terdapat 3 unsur dalam suatu negara yang berdasarkan pada konstitusi atau disebut dengan negara hukum, yaitu *pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum sewenang-wenang dengan mengesampingkan konvensi dan konstitusi; *ketiga*, pemerintahan dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan atau tekanan dari pemerintahan yang despotik.¹⁰

Negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini dinyatakan secara tegas di dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disingkat UUD NKRI 1945) pasca amandemen. Sebagai negara hukum maka hukum harus dipahami sebagai satu kesatuan sistem yang terdiri dari elemen-elemen kelembagaan (*institutional*), kaedah aturan (*instrumental*) dan perilaku para subyek hukum (elemen subyektif dan cultural). Ketiga elemen sistem hukum tersebut mencakup; kegiatan pembuatan hukum (*law making*),

¹⁰ Uu Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, (Bandung: Fokusmedia), 2018, 85.

kegiatan pelaksanaan hukum atau penerapan hukum (*law administration*) dan kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*) atau yang biasa disebut dengan penegakkan hukum dalam arti sempit (*law enforcement*).

Indonesia sebagai negara hukum modern (*welfare state*) dalam rangka mewujudkan tujuan negara yakni memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya dan melindungi hak-hak warga negaranya, harus menganut prinsip utama atau asas pokok yang terdiri atas asas legalitas, asas pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, asas pembagian kekuasaan negara, asas peradilan yang bebas dan tidak memihak, asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi dan asas konstitusi.¹¹

Makna atau nilai dari asas negara hukum tersebut adalah bahwa hukum merupakan sumber tertinggi (supremasi) dalam mengatur dan menentukan mekanisme hubungan hukum antara negara dan masyarakat, maupun antara anggota atau kelompok masyarakat yang satu dengan yang lainnya dalam mewujudkan tujuannya.

Pemerintah (*bestuur*) selaku pelaksana kebijakan politik negara mempunyai wewenang sebagaimana diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan pada asas legalitas untuk mengendalikan pemerintahan, memimpin atau mengatur warga negaranya, memberi petunjuk, menggerakkan potensi, memberi arah, mengkoordinasikan kegiatan, mengawasi, mendorong dan melindungi masyarakat.¹²

Dalam negara hukum segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan yang tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan.

¹¹ Imran Juhaefah, *Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Disertasi. Makasar: Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, 2011, 2.

¹² Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. (Yogyakarta: Kreasi Total Media), 2008, 100.

Menurut Sri Soemantri Martosoeignjo Negara hukum Indonesia berdasarkan Pancasila, dengan unsur-unsurnya yaitu:

1. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warga Negara;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
4. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya merdeka, yaitu terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, sedang khusus untuk Mahkamah Agung juga harus merdeka dari pengaruh-pengaruh lainnya.¹³

2. Teori Pembentukan Undang-Undang

Peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal penerapan sanksi, dalam pembentukannya harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis dari suatu Peraturan Perundang-undangan.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- 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

¹³ Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, (Bandung: Yapemdo), 2006, 277.

g. keterbukaan.

Sedangkan di dalam materi sebuah undang-undang menurut Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhineka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Menurut Paul Scholten, asas-asas hukum dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau sama sekali tidak atau terlalu banyak bicara (*of niet of veel to veel zeide*). Dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak akan dapat dimengeti tanpa asas-asas tersebut.¹⁴

Menurut Sudikno Mertokusumo, asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan konkret yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum

¹⁴ A Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggara Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2014, 27.

positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dari peraturan yang konkret tersebut.¹⁵

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan rencana atau plan dalam membentuk hukum. Hukum pada hakekatnya adalah produk penilaian akal-budi yang berakar dalam hati nurani manusia tentang keadilan berkenaan dengan perilaku manusia dan situasi kehidupan manusia. Penghayatan tentang keadilan memunculkan penilaian bahwa dalam situasi kemasyarakatan tertentu, orang seyogyanya berperilaku dengan cara tertentu, karena hal itu adil atau memenuhi rasa keadilan.¹⁶

Keadilan merupakan nilai abstrak yang perlu perwujudan dalam bentuk norma hukum sebagai sarana untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan bermasyarakat.¹⁷ Perwujudan nilai-nilai norma hukum dalam masyarakat terbentuk melalui aturan perundang-undangan. Aturan perundang-undangan yang dibentuk harus memenuhi rasa keadilan. Menurut Sajipto Rahardjo, dalam proses pembuatan rancangan undang-undang harus memperhatikan peran dari asas hukum. Sistem hukum termasuk peraturan perundang-undangan yang dibangun tanpa asas hukum hanya akan berupa tumpukan undang-undang. Asas hukum memberikan arah yang dibutuhkan. Di waktu-waktu yang akan datang masalah dan bidang yang diatur pasti semakin bertambah. Maka pada waktu hukum atau undang-undang dikembangkan, asas hukum memberikan tuntunan dengan cara bagaimana dan ke arah mana sistem tersebut akan dikembangkan.¹⁸

¹⁵ Yuliandri, *Asas-Asas pembentukan Perundang-Undangan yang Baik*, (Jakarta: Raja Grafindo), 2009, 20.

¹⁶ Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, (Bandung: FH Unika Parahyangan), 2010, 88.

¹⁷ HR., Mahmutarom, *Rekonstruksi Konsep Keadilan*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 2010.

¹⁸ Sajipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas), 2006, 140.

3. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan hukum yang menunjukkan bahwa suatu hukum harus dibuat dan diundangkan secara pasti karena berkaitan erat dengan substansi yang jelas dan logis. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan jelas adalah tidak menimbulkan multi tafsir yang dapat membingungkan masyarakat. Selain itu, jelas dalam artian bahwa norma yang berada dalam suatu peraturan perundang-undangan adalah norma yang telah bersesuaian dengan norma-norma lain sehingga menjadi satu kesatuan yang utuh, dan antara norma yang satu dengan yang lain tidak terjadi konflik atau benturan.¹⁹

Menurut Utrecht,²⁰ ada dua pengertian mengenai kepastian hukum, *pertama*, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Maksudnya adalah bahwa dengan kepastian hukum ini masyarakat menjadi tahu mana yang boleh ia lakukan, dan mana yang tidak boleh ia lakukan. Suatu hukum dalam pasal-pasalnya harus jelas memberikan definisi mengenai apa saja yang boleh dilakukan masyarakat, dan apa saja yang tidak boleh masyarakat. Dengan begitu, masyarakat tidak akan kebingungan dalam menentukan perbuatannya berdasarkan hukum yang berlaku.

Kedua, adanya keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Dengan adanya keamanan hukum ini, masyarakat menjadi terlindungi dalam melakukan segala perbuatan yang dibolehkan oleh hukum, dan akan terlindungi pula apabila ada kerugian yang dialami oleh individu karena ulah individu yang lain. Sehingga individu atau negara yang melakukan tindakan yang merugikan tersebut akan diberikan sanksi berdasarkan hukum yang berlaku.

Kepastian hukum ini merupakan ajaran yuridis dogmatik dimana positivisme hukum menjadi aliran pemikirannya. Aliran pemikiran ini

¹⁹ C.S.T. Kansil, *Kamus Istilah Aneka Hukum*, (Jakarta: Jala Permata Aksara), 2009, 385.

²⁰ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti), 1999, 23.

menghendaki bahwa hukum dibuat hanya semata-mata untuk kepastian hukum saja, para penganut aliran ini tidak menghendaki suatu hukum itu dibuat untuk menciptakan keadilan dan kemanfaatan.²¹ Para penganut kepastian hukum ini cenderung melihat hukum sebagai suatu aturan yang otonom, mandiri, dan tidak dipengaruhi oleh unsur-unsur lain. Hukum hanya dianggap sebatas kumpulan aturan-aturan yang berbentuk undang-undang saja. Sehingga kepastian hukum merupakan unsur yang menjadi pondasi bagi eksistensi undang-undang. Jika undang-undang atau suatu peraturan tertulis itu tidak memberikan kepastian hukum, maka eksistensi undang-undang di masyarakat akan hilang. Hilangnya eksistensi undang-undang di tengah-tengah masyarakat akan menimbulkan benturan dan konflik diantara masyarakat karena undang-undang itu sama sekali tidak memberikan kepastian hukum.

4. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)

Peran, tugas dan tanggung jawab pemerintah berpegang pada asas legalitas sebagai salah satu asas pokok negara hukum-demokratik.²² Disamping itu terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan ditingkat pusat dan daerah dengan prioritas pembenahan politik hukum²³ dan sistem hukum nasional (Lihat Bagian III Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009). Pembenahan sistem hukum nasional harus segera dilaksanakan, karena selama 4 (empat) pilar yang menjadi komponen sistem hukum nasional tidak berfungsi dengan baik, maka apa yang menjadi tujuan dari sistem hukum nasional²⁴ tidak akan

²¹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta: Toko Gunung Agung), 2002, 82-83.

²² Asas ini di Perancis disebut '*de principe de la legaité de administration*', di Jerman disebut *Gesetzmassigkeit der Verwaining* dan di Inggris asas ini merupakan bagian dari *rule of Law*; A.D.Belinfante, *Kortbegrip, van het administratiefrecht* (terjemahan),

²³ Menurut Soedarto, Politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang menjadi keinginan masyarakat untuk mencapai apa yang dicita-citakannya.

²⁴ Meningkatkan kesadaran hukum; menjamin penegakan hukum; menjamin kepastian hukum; menjamin pelayanan hukum dan mewujudkan tata hukum pada kepentingan nasional.

terwujud, empat pilar meliputi materi hukum, aparaturnya, sarana dan prasarana, dan budaya hukum.²⁵

Peran, tugas dan tanggung jawab pejabat tata usaha negara secara teoritik bersifat netral, pelaksanaannya sangat potensial untuk disalahgunakan (*detournement de pouvoir*), sewenang-wenang (*abus de droit/willekeur*) dan bertentangan dengan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*). Salah satu sarana efektif mengontrol penggunaan kekuasaan (wewenang) adalah khususnya AAUPB sebagai hukum tidak tertulis.

Dalam negara hukum modern pengaturan mengenai penggunaan wewenang merupakan hal yang cukup rumit, pada umumnya negara-negara hukum modern mendorong peranan pejabat tata usaha negara menjadi sangat intervensif, sehingga dengan dalih untuk membangun kesejahteraan masyarakat pembuat undang-undang sering memberikan wewenang kebijakan yang tidak terikat atau bebas (*vrijbestuur*) kepada pejabat tata usaha negara. Semakin terbuka peluang bagi pejabat tata usaha negara melaksanakan fungsi pengaturannya mengeluarkan keputusan bersifat peraturan (*regeling*) yang semakin sulit diikuti dan diperkirakan.²⁶

H.D. van Wijk/ Willem Konijnenbelt menyatakan; Organ pemerintahan menjalankan tindakannya tidak hanya terikat pada peraturan perundang-undangan, dan hukum tertulis, juga harus memperhatikan hukum tidak tertulis, yaitu AAUPB.²⁷ AAUPB akan memberikan isi dan corak bagi pertumbuhan serta perkembangan negara hukum Indonesia sebagai negara hukum modern (Adi Sulistiono, 2006, hal. 91).²⁸ terutama bagi terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih

²⁵ Sedang kegiatan-kegiatan pokok untuk mewujudkan empat komponen/pilar tersebut meliputi; perencanaan hukum, pembentukan hukum, penelitian hukum, pengembangan hukum (termasuk pilar materi hukum); penyuluhan hukum, penerapan hukum, penegakan hukum pendidikan hukum (termasuk pilar pemeran/pelaku/aparaturnya); sarana dan prasarana, dokumentasi, sistem informasi hukum (termasuk pilar prasarana hukum).

²⁶ A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan*, (Jakarta: FH UI), 1993, 5

²⁷ Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Jakarta: Nuansa), 2009, 178.

²⁸ Adi Sulistiono, *Mengembangkan Paradigma Non-Litigasi di Indonesia*, (Surabaya: Sebelas Maret University Press), 2006, 91.

(clean government) sebagai salah satu tuntutan masyarakat di era reformasi sekarang ini.²⁹

Berdasarkan kondisi tersebut, penerapan dan peningkatan pelayanan publik serta peranannya menjadi penting, terutama untuk memberikan arahan dan pedoman bagi tata usaha negara dalam melaksanakan kewenangan bebannya serta memberikan interpretasi dalam merumuskan berbagai peraturan pelaksanaannya, sehingga penggunaan kewenangan keputusan yang bersifat peraturan (*regeling*) tidak lagi diartikan secara berlebihan dan bebas tanpa batas. Penggunaan kewenangan tersebut diberikan batasan hukum, setidaknya melalui AAUPB sebagai hukum tidak tertulis. misalnya; keharusan mempertimbangkan segi kecermatan, motivasi, kepastian hukum, kepatutan, *abus de droit willekeur dan segi detournement de pouvoir*.³⁰

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disahkan sebagai perundang-undangan yang pertama kali mengatur tata laksana pemerintahan yang sesuai dengan UUD 1945 dan Pancasila. Hal-hal penting yang diatur didalamnya mengenai penyelenggaraan pemerintahan mulai dari kewenangan, wewenang, AUPB, atribusi, delegasi, mandat, larangan penyalahgunaan wewenang, diskresi, keputusan berbentuk elektronik, izin, dispensasi, konsesi, konflik kepentingan, sosialisasi yang harus dilakukan pemerintah, standar operasional prosedur, syarat sahnya keputusan, legalisasi dokumen, dan sanksi administratif. Semuanya diatur secara jelas.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik terdiri dari 8 (delapan) asas.

- 1) AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:
 - a. asas kepastian hukum;
 - b. kemanfaatan;

²⁹ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Undang-undang No. 23 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

³⁰ P.M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press), 2005, 270.

- c. ketidakberpihakan;
 - d. kecermatan;
 - e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
 - f. keterbukaan;
 - g. kepentingan umum; dan
 - h. pelayanan yang baik.
- 2) Asas-asas umum lainnya diluar AUPB sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

5. Teori Pertanggungjawaban Hukum

Ridwan Halim mendefinisikan tanggung jawab hukum sebagai sesuatu akibat lebih lanjut dari pelaksanaan peranan, baik peranan itu merupakan hak dan kewajiban ataupun kekuasaan. Secara umum tanggung jawab hukum diartikan sebagai kewajiban untuk melakukan sesuatu atau berperilaku menurut cara tertentu tidak menyimpang dari peraturan yang telah ada.³¹ Purbacaraka berpendapat bahwa tanggung jawab hukum bersumber atau lahir atas penggunaan fasilitas dalam penerapan kemampuan tiap orang untuk menggunakan hak atau/dan melaksanakan kewajibannya. Lebih lanjut ditegaskan, setiap pelaksanaan kewajiban dan setiap penggunaan hak baik yang dilakukan secara tidak memadai maupun yang dilakukan secara memadai pada dasarnya tetap harus disertai dengan pertanggungjawaban, demikian pula dengan pelaksanaan kekuasaan.³²

Logemann mengatakan bahwa Negara dan organisasi jabatan “*de staat is ambtenorganisatie*” dan dalam suatu Negara itu ada jabatan pemerintahan, yakni lingkungan pekerjaan tetap yang dilekati dengan wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, yakni semua tugas-tugas kenegaraan

³¹ Khairrunisa, *Kedudukan, Peran dan Tanggung Jawab Hukum Direksi*, (Medan: Fakultas Hukum UISU, 2008, 4.

³² Purbacaraka, *Perihal Kaedah Hukum*, (Bandung: Citra Aditya), 2010, 37.

selain bidang pembuatan undang-undang dan peradilan,”*elke werkzaamheid van de overhead, welke niet als wetgeving of als rechtspraak is aan te merken*”. Tugas dan wewenang yang melekat pada jabatan ini dijalankan oleh manusia (*natuurlijke persoon*), yang bertindak selaku wakil jabatan dan disebut pemangku jabatan atau pejabat.

Setiap penggunaan wewenang oleh pejabat selalu disertai dengan tanggung jawab, sesuai dengan prinsip “*deen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Karena wewenang itu melekat pada jabatan, namun dalam implementasinya dijalankan oleh manusia selaku wakil atau fungsionaris jabatan, maka siapa yang harus memikul tanggung jawab hukum ketika terjadi penyimpangan harus dilihat secara kasuistik karena tanggung jawab itu dapat berupa tanggung jawab jabatan dan dapat pula berupa tanggung jawab dan tanggung gugat pribadi.

a) Tanggung Jawab Jabatan

Berdasarkan ketentuan hukum, pejabat hanya menjalankan fungsi dan wewenang, karena pejabat tidak memiliki wewenang. Yang memiliki dan dilekati wewenang adalah jabatan. Dalam kaitan ini, Logemann mengatakan bahwa, berdasarkan Hukum Tata Negara, jabatanlah yang dibebani dengan kewajiban, yang diberi wewenang untuk melakukan perbuatan hukum. Hak dan kewajiban berjalan terus, tidak peduli dengan pergantian pejabat. Karena kewenangan itu melekat pada jabatan, sementara tanggungjawab dalam bidang publik itu terkait dengan kewenangan, maka beban tanggungjawab itu pada dasarnya juga melekat pada jabatan.

b) Tanggung Jawab Pribadi

Tanggung jawab pribadi berkaitan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang maupun *public service*. Seorang pejabat yang melaksanakan tugas dan kewenangan jabatan atau membuat kebijakan akan dibebani tanggung jawab pribadi jika ia melakukan tindakan maladministrasi.

F.R.Bothlingk mengatakan bahwa pejabat atau wakil itu bertanggung jawab sepenuhnya, ketika ia menyalahgunakan situasi dengan melakukan

tindakan amoralnya sendiri terhadap kepentingan pihak ketiga.³³ Seseorang bertanggung jawab secara pribadi terhadap pihak ketiga bilamana ia telah bertindak secara moril sangat tercela atau dengan itikad buruk atau dengan sangat ceroboh, yakni melakukan tindakan maladministrasi.

F. Kajian Pustaka

Penelitian tentang analisis undang-undang tentu sudah banyak meneliti, akan tetapi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 merupakan suatu undang-undang terbaru atas penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 yang dikeluarkan, dan banyak menuai kontroversi sehingga penulis ingin menelitinya berdasarkan aspek kepastian hukumnya. Adapun untuk menghindari plagiasi dalam penelitian ini, maka penulis akan menuliskan beberapa penelitian terdahulu tentang analisis undang-undang, antara lain :

1. Dadin Eka Saputra. 2015. Dengan Judul “*Kedudukan Undang-Undang Dan Perppu Dalam Perspektif Penafsiran Hukum Tata Negara*”. Jurnal KHAZANAH, Jurnal Studi Islam dan Humaniora, Vol. 13, No.1, Juni 2015.³⁴

Hasil penelitiannya yaitu di dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan ke empat sebagaimana yang termuat didalam pasal 24 C Ayat (1) yang menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Dengan adanya hal ini maka munculah banyak problematika khususnya di dalam penafsiran mengenai kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi oleh Undang-Undang Dasar guna untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, jika

³³ Ibid.

³⁴ Dadin Eka S., *Kedudukan Undang-Undang dan Perppu dalam Perspektif Penafsiran Hukum Tata Negara*, Jurnal Khazanah UIN Jakarta, Volume 13 No. 1, Juni 2015, 27-53.

dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan pasal 7 Ayat (1) yang menyatakan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas : a). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, b). Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, c). Undang- Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, d). Peraturan Pemerintah, e). Peraturan Presiden, f). Peraturan Daerah Provinsi dan, g). Peraturan Daerah Kota/Kab, maka perlu adanya pengakajian analisis yang mendalam tentang penafsiran Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditinjau dari teori-teori Hukum Tata Negara.

Penelitian di atas tersebut meneliti tentang penafsiran atas kewenangan Mahkamah konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Sedangkan peneliti dalam penelitian ini menganalisis bagaimana untuk menguji Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 atas penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 atas substansi pada Pasal 27 Ayat (1), (2) dan (3) berdasarkan aspek kepastian hukumnya.

2. Rifka Yudhi. 2017. Dengan judul “*Dimensi Kegentingan Yang Memaksa Atas Hak Presiden Dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Studi Komparatif Penetapan Perppu Masa Kemerdekaan - Pasca Reformasi)*”. Tesis mahasiswa pascasarjana Universitas Lampung Bandar Lampung.³⁵

Hasil penelitiannya ini menunjukkan bahwa dalam menentukan perbandingan dimensi kegentingan yang memaksa, Perppu dibuat dalam dua kategori. Pertama, perppu yang ditetapkan sesudah TAP MPRS RI Nomor XIX/MPRS/1966 hingga Perppu sebelum lahirnya Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 berjumlah 34 Perppu. Kedua, Perppu yang ditetapkan

³⁵ Rifka Yudhi, “*Dimensi Kegentingan Yang Memaksa Atas Hak Presiden Dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Studi Komparatif Penetapan Perppu Masa Kemerdekaan - Pasca Reformasi)*”, Tesis UNILA Bandar Lampung, 2017.

sesudah lahirnya Putusan MK berjumlah 5 Perppu. Perppu kategori pertama diuji melalui doktrin ahli hukum tentang unsur kumulatif yang membentuk pengertian keadaan darurat bagi negara yang menimbulkan kegentingan yang memaksa. Perppu kategori kedua diuji melalui indikator obyektif kegentingan yang memaksa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. Hasilnya ditemukan terdapat 34 Perppu sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak memenuhi unsur kumulatif kegentingan yang memaksa. Sedangkan 5 Perppu sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi, semuanya memenuhi indikator obyektif kegentingan yang memaksa.

Penelitian yang di teliti oleh Rifka Yudhi tersebut di atas meneliti tentang dalam menentukan Perppu atas kegentingan yang memaksa oleh pemerintah perlu di uji dan diputuskan dulu oleh Mahkamah Konstitusi. Sedangkan penelitian yang peneliti lakukan meneliti tentang diskresi pemerintah atas kegentingan yang memaksa sehingga lahirnya Perppu yang kemudian secara terburu-buru di sahkan menjadi undang-undang dihubungkan dengan aspek kepastian hukumnya.

3. Henny Julian, 2020. Dengan judul “*Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020*”, *Administrative Law & Governance Journal*, Volume 3 Issue 2, Juni 2020. ISSN, 2621-2781 Online.³⁶

Hasil penelitiannya ini menunjukkan bahwa covid-19 yang berdampak pada bidang kesehatan, social, ekonomi sebagai bencana non alam dan merupakan hal ikhwal kegentingan yang memaksa, sehingga Presiden melakukan upaya penangannya dengan kebijakan keuangan negara, sebagai implementasi kewenangan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam tataran teknis operasional pemerintah juga mengeluarkan berbagai peraturan kebijakan sebagai tindak lanjut dalam menangani keadaan genting sebagai akibat

³⁶ Henny Julian, *Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020*, *Administrative Law & Governance Journal*, Volume 3 Issue 2, Juni 2020, 329-348.

pandemic covid-19, oleh karena itu pejabat pemerintah mendapatkan imunitas dalam melaksanakan tugasnya jika didasarkan pada itikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penelitian yang dilakukan oleh Henny Julian tersebut menampakkan bahwa bahwa Perpu Nomor 1 Tahun 2020 yang kemudian disetujui DPR dan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 merupakan diskresi konstitusional sebagai hak Presiden berdasarkan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945. Diskresi yang dimiliki Presiden dan pejabat pemerintah merupakan kebijakan strategis yang berupa keputusan atau tindakan dalam mengatasi persoalan konkret yang mendesak yang membutuhkan penanganan segera.

Sedangkan yang peneliti lakukan adalah: Bagaimana aspek kepastian hukum dalam penanganan pandemi covid-19 dihubungkan dengan Pasal 27 Ayat (1) (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

4. Putu Sekarwangi Saraswati, 2020. Dengan judul "*Kebijakan Hukum Terhadap Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia*", Jurnal Kertha Wicaksana Universitas Warmadewa, Volume 14 No. 2, Juli 2020.³⁷

Hasil penelitian ini menjelaskan tentang pelaksanaan kebijakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dalam menangani pandemi covid-19 di Indonesia yang masih belum terlaksana dengan baik karena kebanyakan masyarakat masih melanggar PSBB yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Kebijakan hukum tersebut tentunya memiliki sanksi, yaitu berupa pendisiplinan sesuai dengan protokol kesehatan yang berlaku. Namun, tidak sedikit masyarakat yang masih melanggar kegiatan/kebijakan PSBB ini. Sehingga diperlukan tindakan yang maksimal oleh pemerintah untuk menjaga penyebaran dari penularan virus ini dan menjamin pula segala kebutuhan hidup masyarakat selama pandemi.

Perbedaannya dengan tesis penulis adalah bahwa dalam jurnal tersebut membahas aspek implementasi kebijakan hukum dari pemerintah yang masih belum baik pelaksanaannya, terutama kebijakan PSBB. Sedangkan tesis penulis hendak menganalisis berdasarkan aspek kepastian hukum mengenai

³⁷ Putu Sekarwangi, *Kebijakan Hukum terhadap Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia*, Jurnal Kertha Wicaksana Universitas Warmadewa Bali, Volume 14 No. 2, Juli 2020, 147-152.

penanganan pandemi covid-19 ini dihubungkan dengan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

5. Rezky Panji Perdana dan Anisa Ashari, 2020. Dengan judul “*Optimasi Peran Negara Menghadapi Pandemi Corona Virus Disease 2019 dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat*”, Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i FSH UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Volume 7 No. 7, Agustus 2020.³⁸

Hasil penelitiannya menjelaskan bahwa keadaan darurat yang diterapkan oleh pemerintah selama masa pandemi Covid-19 merupakan suatu langkah yang progresif dan responsif. Penerapan hukum tata negara darurat ini dapat memberikan jaminan perlindungan dan kesejahteraan bagi masyarakat yang terdampak virus ini. Selain itu, penegakkan hukum yang berkaitan dengan pendisiplinan di era *new normal* harus tetap dijalankan untuk memutus rantai penyebaran virus ini agar tidak meluas.

Perbedaannya dengan tesis penulis adalah bahwa jurnal ini membahas mengenai aspek hukum tata negara darurat dimana negara melakukan tindakan yang luar biasa dan tidak lazim. Tindakan ini dapat berupa penertiban terhadap beberapa kebijakan. Namun, pada faktanya, penertiban yang dilakukan oleh pemerintah ini banyak menuai kontroversi. Disamping itu, banyaknya pelanggaran terhadap kebijakan pemerintah dalam menerapkan PSBB tidak dapat dihindari. Oleh karena itu, kebijakan hukum tata negara darurat ini harus diikuti oleh semua elemen masyarakat agar penanganan pandemi covid-19 ini dapat berhasil. Optimasi peran negara hadir dalam bentuk penertiban hukum, penegakkan hukum, dan kesejahteraan dalam aspek ekonomi.

Dalam jurnal ini membahas aspek hukum tata negara darurat yang dianggap merupakan langkah progresif dan responsif sehingga dapat dengan mudah menangani pandemi covid-19 ini. Sedangkan tesis penulis membahas analisis terhadap hukum tata negara darurat itu berdasarkan aspek kepastian hukumnya yang dihubungkan dengan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

³⁸ Rezky Panji Perdana dan Anisa Ashari, *Optimasi Peran Negara Menghadapi Pandemi Corona Virus Disease 2019 dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat*, Jurnal Sosial Budaya Syar-i FSH UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Volume 7 No. 7, Agustus 2020, 581-594.

Negara Indonesia merupakan negara hukum dimana aspek kepastian hukum harus selalu melekat pada penyelenggaraan negara karena aspek ini pun merupakan asas yang melekat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik berdasarkan hukum administrasi negara. Penanganan pandemi covid-19 ini merupakan salah satu penyelenggaraan pemerintahan yang harus memberikan rasa kepastian hukum dalam pelaksanaannya.

G. Metodologi Penelitian

Untuk mendapatkan data yang lengkap dalam pelaksanaan penelitian, maka penulis menggunakan metodologi penelitian sebagai berikut:

1. Pendekatan dan Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Metode pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan masalah yang dititikberatkan pada Undang-Undang yang berlaku dan teori-teori yang mempunyai keterkaitan dengan masalah yang akan dibahas. Karakteristik dari penelitian hukum normatif yakni hukum dikonsepsikan sebagai apa yang ditulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.³⁹ Penelitian hukum normatif juga disebut penelitian hukum doktriner karena penelitian ini ditujukan pada peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain.

Mengenai penelitian ini juga disebut penelitian "*Legal Research*", dalam penelitian ini tidak mengenal data lapangan atau dengan kata lain disebut "*Field Research*" sehingga penelitian ini hanya fokus terhadap bahan-bahan hukum saja.

Studi kepustakaan ini dilakukan untuk mengumpulkan data sekunder melalui dokumen dengan cara mengumpulkan, mempelajari dan menganalisa

³⁹ Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008, 118.

teori-teori dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas.

Spesifikasi penelitian yang penulis lakukan adalah deskriptif analisis dan hasilnya dianalisis secara kualitatif, yaitu bersifat menggambarkan tentang Pengaturan dan Pelaksanaan Penanganan Pandemi Covid-19 dalam Pasal 27 Ayat (1-3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020

2. Jenis dan Sumber data Data

Adapun jenis penelitian ini adalah kualitatif. Kualitatif adalah kualitatif adalah data yang berbentuk kata, kalimat, gerak tubuh, ekspresi wajah, bagan, gambar dan foto. Data penelitian kualitatif tidak menggunakan populasi, karena penelitian kualitatif berangkat dari kasus tertentu yang ada pada situasi sosial tertentu dan hasil kajiannya diberlakukan ke populasi, tetapi ditransfer ke tempat lain pada situasi sosial yang memiliki kesamaan dengan situasi sosial pada kasus yang dipelajari. Sampel dalam penelitian kualitatif bukan dinamakan responden, tetapi narasumber, partisipan, informan, teman dan guru dalam penelitian. Sampel penelitian dalam penelitian kualitatif juga tidak disebut sampel statistik, tetapi sampel teoretis, karena tujuan penelitian kualitatif adalah untuk menghasilkan teori.

Sumber data diperoleh dari:⁴⁰

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini yaitu bahan-bahan hukum yang diambil dari sumber aslinya yang berupa undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang memiliki otoritas tinggi yang bersifat mengikat untuk penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat.⁴¹

Bahan hukum primernya adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019

⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UII-Press, 1986, 52.

⁴¹ Ibid., 142.

(COVID-19) dan /atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer, misalnya; rancangan undang undang, hasil penelitian, hasil karya pakar hukum, dan sebagainya.⁴²

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum penunjang pada dasarnya mencakup bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum.⁴³ Dapat berupa kamus hukum, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum dan seterusnya.

3. Teknik Pengumpulan Data

Secara umum, pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui beberapa tahapan, antara lain identifikasi, sistematisasi, dan penyusunan data.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka (*library research*) yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data melalui pembacaan buku-buku literatur, perundang-undangan, majalah, surat kabar, hasil seminar, hasil penelitian dan sumber-sumber lain yang menunjang dalam penelitian ini.

⁴² Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika), 2009, 23.

⁴³ Mamudji., S., *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada), 2011, 33.

4. Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan tiga pendekatan, yaitu deskriptif, kritik dan dekonstruksi. Analisis data dimulai dengan mendeskripsikan penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi Undang-undang 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, dihubungkan dengan asas kepastian hukum.

Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 yang telah terdeskripsikan itu kemudian dikritisi dengan mengurai dan menganalisis tentang biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah selama pandemi covid-19 bukan merupakan kerugian Negara, termasuk didalamnya kebijakan bidang perpajakan, keuangan daerah, yang menjadi bagian dari pemulihan ekonomi nasional serta pejabat pemerintah mendapatkan imunitas dalam menjalankan tugasnya jika didasarkan pada itikad baik dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 tentang Refocussing Kegiatan, Relokasi Anggaran serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Selanjutnya dilakukan dekonstruksi dengan memetakan dan membuat analisa apakah telah dilakukan penerapan asas kepastian hukum dalam penanganan covid-19 berdasarkan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.