

PEMBATASAN KEKUASAAN PRESIDEN DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG - UNDANG

Anak Agung Ayu Putri Redita Swari, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: reditaswari24@gmail.com
Ni Luh Gede Astariyani, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: luh_astariyani@unud.ac.id

ABSTRAK

Artikel bertujuan menganalisis kategori keadaan yang bersifat urgensi sebagai syarat pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) serta untuk menganalisis Kekuasaan Presiden pada Pembentukan Perppu khususnya terkait Perppu Nomor 1 Tahun 2020. Ini merupakan suatu kajian Yuridis Normatif menggunakan undang-undang juga konseptual sebagai pendekatannya. Hasil kajian ialah kebijakan Presiden dalam menetapkan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 secara normatif tidak menentang persyarakat ataupun parameternya yang ditegaskan Mahkamah Konstitusi berkaitan pada kondisi memaksa dimana membuat Presiden menerbitkan sebuah Perppu. Namun, dari segi materi Muatan, perlu dipertegas pembatasan materi muatan yang dapat dimuat dalam sebuah Perppu, seperti halnya Perppu Nomor 1 Tahun 2020 dimana seharusnya tak melakukan pengaturan baik implisit maupun eksplisit terkait perihal yang menyangkut beban rakyatnya yakni perpajakan juga pungutannya yang berdasarkan pemaksaan.

Kata Kunci: Pembatasan Kekuasaan, Covid-19, Perppu

ABSTRACT

The research in this article aims to analyze the compelling circumstances category as a condition at issuance of Governments Regulation on Lieu of Acts (Perppu) and to analyze the Presidential power in the Formation of a Perppu, especially in relation to the formation of Governments Regulation on Lieu of Acts (Perppu) Number 1 of 2020. This research based on normative juridical study using legal with Invitational and conceptual approach. Result show that the Presidential Policy to stipulate Perppu Number 1 of 2020 normatively does not contradict the terms or parameters outlined by the Constitutional Court regarding the coercive circumstances that cause the President to stipulate a Perppu. However, in terms of content material, needs highlighted of limitation of content material that can be contained in a Perppu, it seems that the Perppu No.1 of 2020 should not regulate matters that are closely related - either directly or indirectly - to the burden on the people in the form compelling taxes and levies.

Key Words: Limitation of Power, Covid-19, Government In Lieu Of Acts.

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

Sebelum penetapan amendemennya pada UUD NRI Tahun 1945 dilakukan, Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat merepresentasikan kedaulatan tertinggi terletak ditangan rakyat. Melalui MPR, kekuasaan rakyat selanjutnya dipisahkan secara vertikal pada lembaga tinggi negaranya dengan kedudukan pada tingkat lebih bawah. Kemudian dilakukan pemisahan secara horizontal menyusul amendemen UUD NRI Tahun 1945 dimana pemisahan tersebut bermaksud agar tercipta keseimbangan dimana masing-masing Lembaga kenegaraan mampu melakukan

pengawasan juga pengimbangan satu dengan lainnya berdasarkan prinsipnya yakni *"checks and balances"*.

Pasca amandemen, kewenangan lembaga kepresidenan sangat mendominasi dimana Lembaga ini memiliki kekuasaan besar yang dikenal dengan istilah *executive heavy*, yang juga disebut *"concentration of power and responsibility upon the presiden"* kekuasaan tertinggi ditangan presiden. Pada pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 pra-amandemen, "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali" isi ketentuan ini selanjutnya ditafsirkan tanpa batasan sampai kapan seseorang dapat menjabat sebagai Presiden mencerminkan struktur ketatanegaraan *heavy duty* demikian menempatkan kekuasaan di lembaga kepresidenan menjadi klaim representasi kedaulatan negara secara keseluruhan.¹

Setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945, mulailah terjadi perubahan yang sangat mendasar terkait dengan Lembaga kepresidenan, yang lazim disebut dengan pergeseran kekuasaan eksekutif yang *"executive heavy"* menjadi *"legislative heavy"*. Yang dimana dalam amandemen pertama atas UUD NRI Tahun 1945 ini, disebutkan terjadi perubahan atas pasal-pasal dengan fokus pada pergeseran *"executive heavy"* menjadi *"legislative heavy"* dan mulai mengadopsi konsep *"checks and balances systems"* pada sistem ketatanegaraan di Indonesia, yang bertujuan untuk menghindari dominasi kekuasaan Presiden. Pasal tersebut antara lain: 1) pasal 5 UUD NRI Tahun 1945 mengatur kekuasaan presidennya dalam rangka pengajuan perancangan Undang-Undang ke lembaga legislatif (DPR) selanjutnya dipertegas melalui pasal 20 ayat (2) juga (3) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 20 ayat (5) juga menegaskan ketika DPR bersama Presiden telah menyetujui RUU, meskipun belum disahkan oleh Presiden maka RUU tersebut dapat diundangkan.²

Kekuasaan Presiden begitu besar tercermin pada rangkaian pasal 5 ayat (1) juga (2) secara berturut-turut menegaskan kekuasaan Presiden dalam menetapkan perundangan dan peraturan pemerintah. Lebih lanjut, ketentuan UUD NRI Tahun 1945 j.o UU Nomor 12 Tahun 2011 terkait proses membentuk peraturan undang-undang menegaskan otoritas Presiden dalam menetapkan RUU, Perppu, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden.³ Serta kian diperluas oleh ketentuan-ketentuan di pasal 22 ayat (1) dimana menegaskan pengaturan terkait otoritas Presiden pada penetapan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (Perppu) pada kondisi dengan bersifat memaksanya. Namun, kelemahannya pasal tersebut tidak menegaskan secara detail terkait "kondisi yang bersifat memaksa", sehingga ini terkesan ambigu dan memicu penafsiran bebas pada pemegang kewenangan atas pasal tersebut.

Bagir Manan menegaskan bahwa kewenangan Presiden untuk membentuk Perppu termasuk dalam kategori kewenangan yang luar biasa.⁴ Sementara kewenangan lainnya ialah bersifat kewenangan biasa. Uraian tersebut menyiratkan bahwa untuk menjamin keselamatan negara ditengah kondisi genting dan mengkhawatirkan, Presiden harus bersifat responsif (cepat, tepat dan tanggap).

¹ Ni' matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Raja GrafindoPersada, 2005): 98.

² Soentanto Soepiady, "Kekuasaan Eksekutif Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dalam Prospek Pemerintahan Demokratis," *Jurnal Yustika* 12 (2009): 30.

³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: BIP Kelompok, 2007): 340.

⁴ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum", *Jurnal Ilmu Hukum* 4, No. 2 (2017): 222-243.

Salah satu realisasi kewenangan adalah ketika negara ini tengah dihadapkan oleh pandemi Covid-19. Kondisi ini menimbulkan serangkaian dampak negatif seperti melemahnya kondisi perekonomian bangsa. Penurunan aktivitas ekonomi akibat Covid-19 dipicu oleh diberlakukannya Pembatasan Sosial Skala Besar (PSBB), kebijakan *lockdown* oleh berbagai yang mematikan sektor pariwisata dan berdampak buruk pada kondisi perekonomian Indonesia secara umum.

Keadaan ini ditanggapi oleh Pemerintah untuk mengambil sikap sebagai hal ikhwal kegentingan yang memaksa berdasarkan pernyataan *World Health Organization* (WHO), dengan cara menetapkan regulasi untuk mengatur stabilitas keuangan negara yang terdampak pandemi covid-19 ini. Responsibilitas Pemerintah direpresentasikan dalam penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara serta Stabilitas Sistem Keuangan dalam Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Selanjutnya penulis mencantumkan artikel ilmiah yang memiliki keterkaitan dengan tema pembatasan kekuasaan presiden dalam pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undangan agar dapat dijadikan suatu pembandingan, yaitu artikel ilmiah yang ditulis oleh Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti dengan judul "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum". Berdasarkan daftar artikel sejenis yang telah diuraikan sebelumnya maka dapat disimpulkan artikel ini memiliki kebaharuan gagasan dan perspektif lain dalam menelaah problema hukum terkhususnya mengenai pembatasan kekuasaan presiden khususnya dalam pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dengan kajian kebijakan Presiden dalam menetapkan Perppu Nomor 1 Tahun 2020.

1.2. Rumusan Masalah

Beraskan paparan pada latar belakang, kemudian dibentuk perumusan masalahnya meliputi:

1. Bagaimanakah Kategori Keadaan yang Memaksa dalam Syarat Diterbitkannya Suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU)?
2. Bagaimanakah Pembatasan Kekuasaan Presiden pada Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU)?

1.3. Tujuan Penulisan

1. Tujuan Umum

Bertujuan menambah referensi pengkajian hukum dibidang Hukum Tata Negara yakni pada sub kajian kekuasaan Presiden dalam pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undangan.

2. Tujuan Khusus

Mengacu pada rumusan masalah, maka kajian ini secara spesifik bertujuan:

- a. Untuk menganalisis kategori keadaan yang urgensi sebagai syarat pembentukan suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
- b. Menganalisis pembatasan kekuasaan Presiden dalam pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang - undang.

2. Metode Penelitian

Artikel mempergunakan kajian Yuridis Normatif, berdasarkan fokus kajian pada norma dan kaidah hukum positif yang berlaku.⁵ Metode ini dipilih untuk mengkaji berbagai regulasi yang bersifat formal meliputi peraturan perundang-undangan, serta tinjauan pustaka yang relevan dengan fenomena yang diteliti.

Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statutes approach*) mengkaji perundangan terkait fenomena penelitian juga konseptual (*conceptual approach*), ialah pendekatan melalui upaya mengkaji opini, doktrin, konsep serta asas hukum yang relevan dengan fenomena sedang dikaji.⁶

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Kategori Keadaan yang Memaksa sebagai Syarat Diterbitkannya Suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Secara konstitusional pada pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwasanya, “dalam kondisi kegentingan yang memaksa Presiden berhak untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Kondisi “kegentingan yang memaksa” kemudian ditafsirkan secara lebih lanjut berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 sebagai:

- [1] keadaan mendesak dimana dibutuhkan regulasi (undang-undang) yang responsive untuk mempercepat penyelesaian permasalahan hukum yang terjadi;
- [2] Adanya kekosongan hukumnya (perundangan diperlukan namun masih tidak tersedia dan atau belum memadai);
- [3] prosedur konvensional yang membutuhkan waktu yang relatif lama tidak mampu mengatasi kekosongan hukum yang terjadi, sementara keadaan mendesak menuntut penyelesaian kasus secara cepat (responsif).

Menurut Jimly Asshiddiqie mengklasifikasikan unsur yang memicu kegentingan yang memaksa anatara lain:⁷ pertama, terdapatnya elemen ancaman berbahaya (*dangerous threats*); dua, terdapatnya keperluan yang harus dipenuhi (*reasonable necessities*); yang ketiganya, terbatasnya waktu (*limited times*). Perppu dikeluarkan oleh Presiden atas dasar faktor sebagai berikut:

1. adanya unsur kebutuhan mendesak dalam pengambilan langkah penyelesaian hukum
2. keterbatasan waktu dan
3. tidak terdapat pilihan/opsi lain dimana opsi yang tersedia dianggap tidak mampu mengakomodir permasalahan hukum yang terjadi, oleh karena itu Perppu menjadi satu-satunya solusi yang harus dipilih.

Bagir Manan mengemukakan kondisi genting dan memaksa minimal mendapatkan pemenuhan pada 2 (dua) unsur pokok, yaitu terdapat krisis serta darurat. Keadaan krisis didefinisikan sebagai terdapatnya gangguan yang

⁵ Johny Ibrahim, *Teori Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Banyumedia Intrans, 2008): 295.

⁶ Ni Luh Gede Astariyani dan Bagus Hermanto, “Paradigma Keilmuan Dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undang Tafsir Putusan Mahkamah Agung”, *Jurnal Legislasi Indonesia* 4, No. 16 (2019): 433-447.

⁷ Ibnu Sina Chandranegara, “Pengujian Perppu Terkait Sengketa Kewenangan Konstitusional Antar-Lembaga Negara: Kajian Atas Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009”, *Jurnal Yudisial* 5, No. 1 (2012): 15.

menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak.⁸ Sementara, keadaan mendesak ialah kondisi dimana terjadi suatu peristiwa diluar kendali (peristiwa yang tidak diperhitungkan) yang menuntut pola penyelesaian secara cepat tanpa harus menunggu hasil permusyawaratan, mengingat jika tidak segera diatur maka keadaan ini akan berdampak buruk bagi masyarakat dan mengganggu jalannya roda pemerintahan.

Dari definisi dua ahli hukum dapat disimpulkan bahwa secara umum Perppu No. 1 Tahun 2020 telah terpenuhi kedua hal genting dan memaksa dalam syarat penerbitan Perppu. Tujuan Perppu 1 Tahun 2020 mampu mengakomodir syarat umum yakni: (1) memberikan kepastian hukum bagi pemerintah dalam menentukan kebijakan strategis dalam penanganan krisis akibat pandemi covid-19 seperti krisis ekonomi dan krisis kesehatan; (2) mampu menjadi langkah pencegahan (upaya preventif) dalam meminimalisir dampak negatif pandemi covid-19 yang mengancam stabilitas ekonomi nasional.

Selain itu berbagai kondisi yang dialami juga membuat Presiden mempertimbangkan keluarnya PERPPU No. 1 Tahun 2020, kondisi tersebut antara lain:

- a. bahwa pandemi Covid-19 dinyatakan sebagai pandemi yang dialami oleh seluruh dunia. Indonesia hingga saat menjadi negara peringkat ke-17 (tujuhbelas) negara dengan tingkat kematian akibat Covid-19 di dunia. Jumlah kejadian covid-19 di Indonesia senantiasa terus naik;
- b. bahwa covid-19 telah mengganggu tatanan kehidupan baik penurunan sector pariwisata, perekonomian dan penurunan pendapatan negara secara umum. Sehingga Pemerintah wajib melaksanakan upaya menjaga kesehatan dan stabilitas perekonomian, dengan memfokuskan belanja negara pada kebutuhan sector medis, Jaring Pengaman Sosial (JPS) serta berfokus pada upaya pemulihan perekonomian secara menyeluruh meliputi pemulihan sector pariwisata, UMKM, serta masyarakat yang terdampak;
- c. bahwa penyebaran covid-19 telah membawa dampak buruk pada penurunan sistem keuangan negara. Sehingga dibutuhkan tindakan yang bersifat antisipatif (*forward looking*) dari Pemerintahnya juga Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) dalam menstabilkan perekonomian nasional ditengah ancaman buruk covid-19;
- d. bahwa sesuai pada huruf a, b, juga c, urgensi bagi Pemerintahnya juga instansi yang berkaitan untuk melakukan pengambilan regulasi strategis juga kebijakan teknis sebagai upaya menjaga agar keuangan negara tetap stabil melalui serangkaian program relaksasi dan stimulus perekonomian serta *refocusing* pembelanjaan negara pada prioritas belanja sesuai ketentuan huruf (c);
- e. bahwasanya keadaan kondisi pada huruf a, b, c, dan d, sudah melakukan pemenuhan unsur (syarat) kondisi genting yang memaksa sehingga, sesuai pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 Presiden bisa melakukan penerbitan Perppu.

⁸ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti. "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum", *Jurnal Ilmu Hukum* 4, No.2 (2017): 236.

3.2. Pembatasan Kekuasaan Presiden pada Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang - Undang

Dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Jika ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan ialah kekuasaan eksekutif Presiden sebagai kepala negara sekaligus juga sebagai kepala pemerintahan. Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR serta menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945. Antara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam UUD NRI Tahun 1945 terkadang juga menjadi sebab dari tumpang tindihnya kekuasaan Presiden di Indonesia. Presiden yang di satu sisi berfungsi sebagai lembaga eksekutif, akan tetapi di sisi lain juga dapat dikatakan sebagai lembaga legislatif dan yudikatif jika dilihat dari segi kewenangan yang dimiliki lembaga Kepresidenan UUD NRI Tahun 1945 baik sebelum dan sesudah di amandemen.

Kontroversi ketika Perppu diterbitkan yakni terletak pada kewenangan Presiden dalam pembentukan Perppu ialah pada posisi utama. Hal tersebut bertentangan dengan asas pemisahan kekuasaan, dimana kewenangan pembentukan peraturan perundangan menjadi kewenangan Presiden dan lembaga legislatif. Selain menduduki posisi utama dalam pengambilan inisiatif pembentukan Perppu, namun kondisi dimana produk hukumnya itu dapat diberlakukan dengan efektif walaupun tidak dengan permusyawaratan dengan lembaga legislatif menjadi kontroversi dari pembentukan Perppu di Indonesia.

Bagir Manan menyebutkan bahwa Perppu harus dipandang sebagai "*the necessary evil*", yakni Perppu dibentuk dalam ketidakwajaran, dimana pembentukan Perppu harusnya dihindari, namun terpaksa dilakukan, sehingga pembentukan Perppu dipandang sebagai suatu kedaruratan (*emergency*).⁹ Hal ini sejalan dengan fenomena di negara-negara dengan sistem Presidensiil lainnya seperti negara-negara di Amerika latin. Mereka beranggapan bahwa pembentukan Perppu merupakan suatu langkah efektif sebagai bentuk produktivitas yang tinggi dari eksekutif. Untuk itu, regulasi terkait kewenangan pembentukan Perppu diatur secara lebih rinci dalam perundang-undangan. Pembentukan Perppu hanya mampu mengakomodir segala sesuatu yang bersifat mendesak (darurat), tidak semua hal dapat terakomodir dalam Perppu. Hal tersebut disebabkan oleh besarnya anggapan bahwa pembentukan perppu dianggap berpotensi tinggi untuk diselewengkan dan tinggi unsur politis didalamnya.

Dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 terdapat penjabaran mengenai muatan perundangan dan juga bisa dijadikan muatan Perppu terbatas dalam "pengesahan perjanjian internasional tertentu dan tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi". Namun pada "pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", "perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang", dan "pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat" UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak menyediakan penjabaran lanjutan. Ketentuan mengenai muatan Perppu pada Pasal 11 jo. Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 belum bisa dikategorikan sebagai cukup dikarenakan batasannya yang belum dijabarkan dengan rinci. Sehingga diperlukan tinjauan dari Para Ahli Hukum Tata Negara di Indonesia.

⁹ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003): 44.

Pandangan terkait muatan Perppu telah dilontarkan oleh beberapa ahli seperti: Jimly Asshiddiqie yang berpendapat bahwa Perppu ialah peraturan yang aspek materinya dibuat penetapan dengan bentuk perundangan, akibat kondisi darurat maka dilakukan penetapan dengan berbentuk peraturan pemerintahnya.¹⁰ Jimly Asshiddiqie tak menyediakan batasan mengenai materi muatannya dalam Perppu, dimana Perppu mempunyai muatan seperti materi mutlak undang-undangnya. Materi mutlak undang-undang yakni materi muatan dengan sifat khusus, berkewajiban dibuat berbentuk undang-undang bukan peraturan lainnya.¹¹ Jimly Asshiddiqie juga mengemukakan muatan khusus ataupun mutlak pada undang-undangnya yakni:¹² Pemberian wewenang kepada lembaga eksekutif dalam membuat peraturan atau regulasi; merevisi atau mencabut perundangan berlaku; merevisi ketentuan perundangan; Menetapkan Perppu; Menandatangani traktat/perjanjian internasional; menetaokan pajak; menetapkan hukuman pidana; dan menetapkan penyidik yang berwenang, penuntutan tersangka, dan menjatuhkan vonis pidana.

Hamid S. Attamimi, menyatakan bahwasanya dikarenakan dasarnya Perppu sama seperti undang-undang berlaku dimana diterbitkan sebelum mendapatkan persetujuan DPR dalam menanggulangi "kegentingan yang memaksa", maka materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sepenuhnya sama dengan Undang-Undang. A. Hamid S. Attamimi memaparkan muatan undang-undangnya yakni meliputi:

1. Melakukan pengaturan pada ketentuan dalam UUD dan dalam Ketetapan MPR;
2. Mengatur lembaga Tinggi Negara;
3. Melakukan pengaturan pada hak juga kewajiban warga negaranya;
4. Melakukan pengaturan pada pembagian kekuasaan negaranya;
5. Membuat aturan lebih lanjut sebagai perintah UUD;
6. Membuat regulasi Hak Asasi Manusia;
7. Mengatur otonomi daerah;
8. Membuat regulasi kewarganegaraan;
9. Ketentuan lain dalam satu undang-undang berikutnya ditetapkan pada undang-undang lain.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan juga pandangan Ahli, kedudukannya juga muatan Perppu sama seperti Undang-Undang, walaupun muatan yang terdapat dalam Perppu tidak mutlak sama dengan Undang-Undang. Namun demikian prosedur penetapannya tidak melalui alur pembahasan yang begitu panjang, karena sidang DPR atas Perppu hanya sebatas menyatakan persetujuan ataupun penolakan, maka dapat saja perppu dijadikan alat pembentukan undang-undang namun tidak melalui prosedur legislasi yang cukup panjang. Terlebih lagi, prosedur yang jauh lebih singkat tersebut, menjadikan presiden lebih terhindari dari perselisihan dan ketidaksepemahaman dalam proses pembahasan di parlemen.

Bagir Manan mengemukakan bahwasanya muatan Perppu harus dibuat batasnya supaya sebuah Perppu tak berisi tentang Hak Asasi Manusia serta

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007): 3.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006): 213.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*: 214-234.

pemidanaan juga terbatas dalam lingkup pemerintahannya (administrasi negaranya) ataupun hanya memuat perihal *administratifrechtlijk*.¹³

Adapun materi lain yang sifatnya terkait kepentingan ataupun kewajiban rakyat banyak perihal pembatasan dan/atau pengurangan hak-hak asasi manusia seharusnya hanya diatur dan/atau ditetapkan dengan Undang-Undang yakni:

1. Membebaskan kewajiban kepada warga negara,
2. Membatasi kebebasan warga negara,
3. Berisikan kewajiban ataupun pantangan yakni penentuan terkait pembebanan sanksi pidana,
4. Pembebanan Pajak dan Pungutan Memaksa; dan
5. Pengaturan terkait warganegara serta cara mendapatkan ataupun kehilangan kewarganegaraannya.¹⁴

Pembatasan muatan Perppu bisa dilakukan pada materi terkait APBN, pembatasan dan/atau pengurangan hak asasi manusia juga segala suatu terkait kepentingan ataupun kewajiban khalayak umum, mengacu pada 3 (tiga) syaratnya sebuah "kegentingan yang memaksa" yang ditetapkan Mahkamah Konstitusi.

Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tidaklah memperoleh dukungan penuh dari rakyat Indonesia, namun malah memperoleh penentangan juga kritikan. Contohnya, Pasal 27 disinyalir menyediakan kekebalan hukum pada pejabat dimana tidak sesuai Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, 8 Pasal 7A UUD NRI 1945, 9 juga bahkan Undang-Undang Pemberantasan Tipikor.

Muatan dalam Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 menjadi kontroversial karena diyakini dapat membuka peluang (celah) terjadinya Tindakan penyelewengan (korupsi). Secara umum Pasal 27 Ayat (1) menyebutkan segala pengeluaran pemerintah mengenai mencegah juga menangani covid-19 yakni pengeluaran perpajakan, keuangan daerah dan perbaikan ekonomi dinyatakan sebagai biaya ekonomi penyelamatan ekonomi nasional dari krisis akibat pandemi dan bukan sebagai "kerugian negara".

Titik kontroversi pada muatan pasal 27 Ayat (1) terletak pada muatan pengakuan atas segala biaya yang dianggap sebagai biaya pemulihan ekonomi dari krisis akibat pandemi bukan sebagai kerugian negara. Hal ini jika ditelisik secara lebih lanjut, dengan mengacu pada ketentuan UU Nomor 1 Tahun 2004 terkait Pembendaharaan Negara, pada Pasal 1 angka 22 ditegaskan bahwa: definisi "kerugian negara: ialah berkurangnya uang, surat berharganya juga barang nyatanya dengan kuantitas (nominal) yang pasti sebagai dampak dari kegiatan yang melanggar hukum yang dilakukan baik sengaja maupun tidak sengaja." Menilik ketentuan Pasal tersebut, maka disimpulkan bahwa tidak semua kondisi seperti definisi tersebut dapat dikategorikan kerugian negaranya.

Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menegaskan definisi kerugian negaranya lebih mengarah pada kondisi bahwa setiap pengeluaran Pemerintah/KSSK bukan merupakan kerugian negara. Namun, kondisi ini menjadi berbeda ketika dalam pengeluaran biaya yang dilakukan oleh Pemerintah/KSSK mengandung unsur tindakan melawan hukum yang secara nyata merugikan negara,

¹³ Tigor Einstein, Muhammad Ishar Helmi, Ahmad Ramzy, "Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Perspektif Ilmu Perundang-Undangan", *Jurnal Sosial dan BudayaSjar-I* 7, No. 7 (2020): 593-612.

¹⁴ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, PraktikDan Kritik* (Jakarta: RajawaliPress, 2010): 52-53.

akibat luasnya kewenangan yang dimiliki pemerintah atas pengeluaran dan pelaksanaan kebijakan tersebut. Inilah yang memicu kekhawatiran dalam implementasi Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang dianggap membuka celah terjadinya penyelewengan yang dapat merugikan negara.

Kerugian negara merupakan bagian dari unsur dari tindak korupsi, jadi dapat dikategorikan sebagai sangkutan atas perbuatan melanggar hukum yang bertujuan memberikan keuntungan bagi dirinya pribadi, individu lainnya ataupun kelompok. Secara sederhana "kerugian negara" ialah disalahgunakannya wewenang melalui perbuatan yang bertentangan dengan hukum guna memberikan keuntungan pribadi, untuk individu lainnya ataupun kelompok tertentu. Ketentuan Pasal 27 Ayat (1) Perppu Nomor 1 Tahun 2020 membebaskan segala pembiayaan bukan sebagai "kerugian negara", memicu hilangnya sebuah unsur substansial pada tindak pidana korupsinya, tertuang di pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi: "Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara..."¹⁵.

Mengacu pada unsur delik suatu tindak pidananya yang menyebutkan tak semua unsur pidana bersifat kumulatif, namun terdapat delik yang bersifat alternatif. Unsur pasal 2 ayat (1) UU Tindak Pidana Korupsi, ditentukan pertama, Setiap orang; kedua, secara melawan hukum; ketiga, melaksanakan aktivitas membuat pribadinya ataupun individu lainnya ataupun sebuah korporasi; keempat, membuat kerugian pada keuangan ataupun ekonomi negaranya. Perbuatan dikategorikan sebagai "tindak pidana korupsi" ketika seluruh unsur delik tersebut harus dipenuhi. Namun demikian, delik ketiga dan keempat merupakan delik yang sifatnya *optional* (alternatif). Oleh sebab itu, pada fenomena ini delik keuangan ataupun ekonomi negaranya, ialah alternatif yang wajib dilakukan pembuktian keabsahannya sebagai tindakan pidana korupsi. Lanjut, Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi menyatakan: "setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara....".

Namun penegasan pada Pasal 27 ayat (1) yang seakan ingin memproteksi Pemerintah/KSSK dari penyalahgunaan wewenang dalam implementasi Perppu tersebut. Idealnya pemerintahan hendaknya dijalankan sejalan dengan asas "*Trias Politica*" melalui mekanisme *checks and balances* sehingga tercipta keselarasan. Namun dalam fenomena ini Presiden dengan mengeluarkan Perppu, seolah ingin mengesampingkan prinsip *checks and balances* tersebut. Oleh karena itu, pembentukan Perppu sebagai tindakan responsif yang bersifat kongkrit yang dilakukan oleh Pemerintah sebagai respon atas kondisi kegentingan yang mendesak hendaknya tetap mengakomodir seluruh pemangku kekuasaan (tidak mengesampingkan kekuasaan lain), sehingga urgensi untuk diatur secara lebih lanjut dan terperinci mengenai acuan batasan muatan materi dalam pembentukan Perppu.

¹⁵ Putu Ariesta Wiryawan, Made Tjatrayasa, 2016, "Analisis Hukum Penyebab Terjadinya Tindak Pidana Korupsi dan Pertanggungjawaban Pidananya", *Jurnal Kertha Wicara* 05, no.02 (2016): 1.

4. Kesimpulan

Bertolak dari uraian dalam sub dan hasil pembahasan di atas, maka diketahui bahwa kategori keadaan memaksa dalam syarat diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) telah dipenuhi oleh Kebijakan Presiden berupa ditetapkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2020. Pembentukan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 secara normatif tidak melakukan penentangan pada persyaratan ataupun parameternya dari Mahkamah Konstitusi berkaitan pada kondisi memaksa dimana membuat Presiden bisa melakukan penetapan sebuah suatu Perppu. Pembatasan kekuasaan Presiden dalam membentuk Perppu Nomor 1 Tahun 2020 belum jelas dan belum tegas. Hal tersebut tercermin dari muatan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang harus tidak memberikan aturan terkait beban rakyat baik yakni perpajakan juga pemungutan dengan sifat pemaksaan, mengingat bahwa pada negara dengan kedaulatan pada rakyatnya, dimana bisa memberikan beban pada rakyat atas pajak serta pungutan dengan sifatnya memaksa hanya jika rakyatnya sendiri melalui DPR memberikan persetujuan. Dalam hal ini, negara tidak bisa membuat penetapan pada kebijakannya yang mempengaruhi beban rakyat namun tidak mendapatkan persetujuan rakyat. Pemerintah hendaknya membentuk regulasi yang secara spesifik dan mendetail mengenai kewenangan pembentukan Perppu, sehingga tercipta kualitas pengawasan yang efektif dalam pembentukan Perppu di Indonesia agar tidak menimbulkan kerugian negara dan memicu kontroversi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- — —. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- — —. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: BIP Kelompok Gramedia, 2007.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik Dan Kritik*. Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.
- — —. *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*. Jakarta: FH UI Press, 2003.
- Ibrahim, Johny. *Teori Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyumedia Intrans, 2008.

Jurnal Ilmiah:

- Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti. "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum", *PADJAJARAN Jurnal Ilmu Hukum* 4, No.2 (2017).
- Chandranegara, Ibnu Sina. "Pengujian Perppu Terkait Sengketa Kewenangan Konstitusional Antar-Lembaga Negara: Kajian Atas Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009", *Jurnal Yudisial* 5, no. 1 (2012).
- Ni Luh Gede Astariyani dan Bagus Hermanto. "Paradigma Keilmuan Dalam Menyoal Eksistensi Peraturan Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan Tafsir

- Putusan Mahkamah Agung", *Jurnal Legislasi Indonesia* 4, No. 16 (2019).
- Putu Ariesta Wiryawan, Made Tjatrayasa. "Analisis Hukum Penyebab Terjadinya Tindak Pidana Korupsi dan Pertanggungjawaban Pidananya", *Jurnal Kertha Wicara* 05, No. 02 (2016).
- Soepiadhy, Soentanto. "Kekuasaan Eksekutif Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dalam Prospek Pemerintahan Demokratis." *Jurnal Yustika* 12 (2009).
- Tigor Einstein, Muhammad Ishar Helmi, Ahmad Ramzy. "Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Perspektif Ilmu Perundang-Undangan", *Jurnal Sosial dan Budaya Syar-I* 7, No. 7 (2020).

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.