

**TESIS**

**TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN PERPPU NOMOR 01 TAHUN 2020  
TENTANG KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA DAN STABILITAS  
SISTEM KEUANGAN UNTUK PENANGANAN PANDEMI *CORONA  
VIRUS DISEASE* 2019 (COVID-19) BERDASARKAN PASAL 22  
UNDANG-UNDANG DASAR 1945 DI INDONESIA**

*Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh gelar  
Magister Hukum (M.H) Program Magister Ilmu Hukum*



**OLEH :**

**NAMA : AHMAD SHIROTOL**

**NOMOR MAHASISWA : 191021053**

**BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM**

**PROGRAM PASCA SARJANA**

**UNIVERSITAS ISLAM RIAU**

**PEKANBARU**

**2021**

## ABSTRAK

Lahinya Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang ( Perppu ) Nomor 01 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Carona Virus Disease 2019 (Covid- 19 menjadi kontroversial dikarenakan didalam perppu tersebut terdapat pasal pasal yang dianggap bertentangan dengan konstitusi kita yaitu Negara Hukum oleh karena itu pasal tersebut membuat kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah kebal terhadap hukum. Dari latar belakang tersebut maka peneliti merupakan pokok masalah sebagai berikut: Pertama Bagaimana Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang ( Perppu ) Nomor 01 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid- 19) berdasarkan Pasal 22 Undang Undang Dasar 1945 di Indonesia ? kedua, bagaimana urgensi ( Perppu ) Nomor 01 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Discase 2019 ( Covid-19 ) di Indonesia? jenis penelitian ini termasuk dalam golongan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan dari hukum primer. Bahan hukum sekunder,dan bahan hukum tersier. Data-data hukum tersebut disusun secara sistematis, dianalisa dan kemudian ditarik kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah pokok yang diteliti. Penarikan kesimpulan menggunakan metode induktif yakni menarik kesimpulan dari ketentuan yang bersifat khusus kemudian menjadi ketentuan umum. Adapun kesimpulan dari penelitian ini adalah mempunyai kedudukan yang sah secara konstitusional karena hal tersebut diperbolehkan oleh konstitusi kita pada pasal 22 UUD 1945 dengan alasan yaitu lahirnya sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ( Perppu ) merupakan hak priogatif seorang presiden yang dapat menentukan keadaan berbahaya atau dalam kegentingan yang memaksa, namun perlu digaris bawahi bahwa didalam ( Perppu ) tersebut ada beberapa pasal yang inkonstitusional khususnya pasal 12 , 27 dan 28 ( Perppu ) Nomor 01 Tahun 2020 , karena pasal tersebut bertentangan dengan pasal I ayat 3 UUD 1945 yang mengatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum ( Perppu ) ini tidak perlulah dikeluarkan oleh seorang Presiden, karena pada saat dikeluarkan ( Perppu ) ini , Dewan Perwakilan Rakyat ( DPR ) juga tidak dalam keadaan reses sehingga dimungkinkan untuk membuat regulasi Undang-undang secara normal apalagi yang diatur dalam ( Perppu ) ini banyak mengatur tentang keuangan negara sehingga perlu dikontrol oleh Dewan Perwakilan Rakyat ( DPR ). Memang pada prinsipnya ( Perppu ) merupakan hak subjektif Presiden, akan tetapi pada dasarnya ada bentuk penyimpangan hukum ketika ( Perppu ) dimaksudkan untuk mencabut atau mengakhiri berlakunya Undang-Undang yang lain. Bahkan bisa dikatakan sebagai tindakan abuse of power ( Penyalahgunaan Kekuasaan ) jika memang tidak ada dasar hukum yang tegas menyokongnya.

**Kata Kunci :** Covid-19, Presiden, Perppu, Keadilan

## Abstract

As of a Government Regulation in Lieu of Law (Perppu) the number 01 year 2020 of state finance policy and the stability of the system of finance for treatment of the corona disease virus 2019 (covid 19 is controversial as this development is defined as a clause in the state of law, it therefore makes the policy carried out by the government legally immune to the law. From that background, researchers are the subject of this problem: first of all, how does the government's zero-one regulatory rule (perppu) 2020 no. 01 year on government finance policy and the stability of its monetary system for handling the corona virus disease 2019 pandemic (covid - 19) based on article 22 of the 1945 constitution in Indonesia? Second, how is the urgency of 2020 The number 01 , about national financial policies and the stability of financial systems for handling the corona virus pandemic 2019 (covid-19) in Indonesia? This type of study belongs to the normative law study class, a legal study done by the study of the material of primary law. Secondary legal material, and tertiary legal material. The data of the law is systematically compiled, analyzed and later drawn to conclusions in relation to the subject matter under study. The drawback of conclusions involves the inductive method of drawing conclusions and from the specific clause comes into the general rule. As for the conclusion of this study, it is a constitutional position because it is granted by our constitution in article 22 of the constitution of 1943 on the grounds that the birth of an ordinance of the constitution (perppu) is the priogical right of a President to determine a dangerous situation or to be in a desperate situation, But let's point out that in this ( Perppu) there are several chapters that are unconstitutional chapters 12, 27 and 28 (perppu) no. 01 year 2020, since that chapter runs counter to article I, 3 verse 1945 that says that Indonesia is the legal state (Perppu) does not have to be issued by a President, because at the time of this (Perppu), The house of representatives (DPR) also has not been in a state of abatement, so it is possible to maintain a normal regulatory regulation of law, not to mention state finances, but to be controlled by the house of representatives ( DPR ). Indeed, in principle (perppu) is the President's subjective right, but there is basically a form of legal deviation when (perppu) is intended to have another law revoked or ended. It may even be said that abuse of power is without a firm legal basis to support it.

Keyword: covid-19, President, perppu, justice



Dokumen ini adalah Arsip Milik :

**Perpustakaan Universitas Islam Riau**

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

### **Assalamu'alaikum Warahmatuallahi Wabarakatuh**

Alhamdulillah, ucapan syukur kepada Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat serta petunjuk-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulis karya ilmiah yang berbentuk Tesis ini, serta shalawat dan salam selalu penulis curahkan kepada makhluk junjungan semesta alam Nabi besar Muhammad SAW dengan keindahan ajaran ilmu yang disebarakan.

**“Tinjauan Yuridis Kedudukan Perppu Nomor 01 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid- 19) berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia”** sebuah judul tesis yang merupakan sebuah cita-cita yang panjang bagi penulis untuk segera bisa menyelesaikan program Pascasarjana. Akhirnya cita-cita itu menuntut keberanian penulis dengan rendah hati ingin mengucapkan terimakasih yang tak terhingga atas bantuan dan kontribusi yang selama ini telah diberikan kepada penulis.

1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, SH, MCL selaku Rektor Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk menuntut ilmu di Universitas Islam Riau.
2. Bapak Prof. Dr. H. Yusri Munaf, SH, MH Selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau yang telah memberikan motivasi kepada saya untuk terus melanjutkan pendidikan ketahap berikutnya.
3. Bapak Dr. H. Effendi Ibususilo, S.H., M.H, selaku Wakil Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau sekaligus sebagai pembimbing II yang telah meluangkan waktu, fikiran dan perhatiannya untuk membimbing penulis, memberikan pengarahan serta petunjuk kepada penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.

4. Bapak Dr. Surizki Febrianto, S.H.,M.H selaku Ketua Prodi Fakultas Hukum Universitas Islam Riau yang sudah membimbing dan mengarahkan saya dalam menyelesaikan Tesis ini.
5. Ibunda Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir,S.H.,M.Hum, selaku Pembimbing I yang telah meluangkan waktu, pikiran dan perhatiannya untuk membimbing penulis, memberikan pengarahan serta petunjuk kepada penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.
6. Bapak-bapak dan ibu-ibu Guru Besar dan dosen Program Pascasarjana Universitas Islam Riau yang selama ini telah banyak memberikan berbagai ilmu pengetahuan kepada penulis.
7. Ayahanda Tercinta Kliwon Ibn Said (Alm) dan Ibunda tercinta Satiah, terima kasih atas semua pengorbanan yang telah diberikan kepada penulis selama ini, yang tidak pernah lelah untuk selalu mendoakan penulis, memberikan semangat, motivasi, memberikan dukungan baik moril maupun materil dan nasehat untuk selalu berjuang dan tidak pernah putus asa untuk menggapai cita-cita, hingga akhirnya penulis berhasil menyandang gelar Magister Hukum (MH) di Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.
8. Adek saya Solihin, Zumalin dan Alfi Hasanah terimakasih atas doa dan motivasi yang telah diberikan selama ini yang selalu menguatkan penulis dalam penulisan Tesis ini dan sampai akhirnya penulis menyelesaikan karya ilmiah (Tesis) ini dengan sangat memuaskan.
9. Kami ucapkan terimakasih juga kepada Bapak Dr. Peri Pirmansyah, SH.,MH kemudian Bapak Wira Atma Hajri, SH., MH dan pengacara Al-Aziz, SH.,MH, Serta Pak Zulkifli Akri, SH.MH yang telah memberikan masukan dan kritikan dan terhadap Tesis saya sehingga lebih sempurna.
10. Seluruh teman-teman Program Pasca Sarjana 2019 yaitu Khairul Ishak, Romadhon Lubis, Nanda Selvia, Kak Eka Anggraini, Kak Elva, Bang Gemma Edarta, dan yang lainnya yang telah memberikan suport dan doanya kepada penulis selama belajar di kelas, dan juga teman-teman Gemma Al-Jihad Riyan, Bayu, Halim, Andre, Ihsan R, Fajrul Islami, Kamal, Rama, Rafifah, Fadhillah, Hany, Muthia, Widya, Sucy R, Nurul, dan lain-lain.

11. Semua pihak yang telah memberikan dukungan dan bantuan dalam menyelesaikan Tesis ini.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan Tesis ini masih banyak terdapat kekurangan. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan masukan berupa kritik dan saran yang membangun dari berbagai pihak. Semua masukan tersebut akan penulis jadikan motivasi untuk berkarya lebih baik lagi di masa yang akan datang. Akhir kata, semoga Tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pembacanya. Amin yaa Rabbal'Alamin.

Pekanbaru, Desember 2020

Penulis

**Ahmad Shirotol**

**NPM. 191021053**

## DAFTAR ISI

<b>SURAT PERNYATAAN .....</b>	<b>i</b>
<b>BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS.....</b>	<b>ii</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>iv</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vi</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ix</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Masalah Pokok.....	12
C. Tujuan Penulisan.....	13
D. Kerangka Teori .....	14
1. Teori Konstitusi.....	14
2. Teori Negara Hukum.....	27
3. Teori Perundang-undangan .....	32
E. Konsep Operasional.....	37
F. Metode penelitian.....	38
<b>BAB II TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN PERPU NOMOR 01 TAHUN 2020 TENTANG KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA DAN STABILITAS SISTEM KEUANGAN UNTUK PENANGANAN PANDEMI <i>CORONA VIRUS DISEASE</i> 2019 (COVID-19) BERDASARKAN PASAL 22 UNDANG-UNDANG DASAR 1945 DI INDONESIA</b>	
A. Kaidah-kaidah Hukum Muatan Konstitusi di Indonesia.....	42
B. Kaidah Peraturan Perundang-Undangan.....	46
C. Keberadaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Sistem Hierarki Perundang-Undangan .....	61
D. Keberadaan pandemi <i>Corona Virus Disease 2019</i> (Covid-19) di Indonesia.....	77
E. Keadaan Darurat Negara Dalam Konsep Hukum Administrasi dan Hukum Tata Negara.....	81

**BAB III TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN PERPU NOMOR 01 TAHUN 2020 TENTANG KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA DAN STABILITAS SISTEM KEUANGAN UNTUK PENANGANAN PANDEMI *CORONA VIRUS DISEASE* 2019 (COVID-19) BERDASARKAN PASAL 22 UNDANG-UNDANG DASAR 1945 DI INDONESIA**

- A. Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang (PERPPU) Nomor 01 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid- 19) berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia.....88
1. Syarat formil Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) No. 1 Tahun 2020.....89
2. Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 01 Tahun 2020 dalam Hierarki Perundang-undangan ..... 94
- B. Urgensi Perppu Nomor 01 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid- 19) di Indonesia.....104

**BAB IV PENUTUP**

- A. KESIMPULAN.....122
- B. SARAN.....123

LAMPIRAN



Dokumen ini adalah Arsip Milik :

**Perpustakaan Universitas Islam Riau**

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Pancasila sebagai falsafah dan pandangan hidup, dasar negara, dan sebagai rujukan dalam setiap silanya, khususnya dalam sila ke 5 (Lima) yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. sila tersebut membuktikan bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan perumusan perundang-undangan harus sesuai dengan sila tersebut dan segala tindakan yang akan dilakukan oleh pemerintah tidak boleh keluar dari rel hierarki perundang-undangan serta pemerintah tidak boleh dalam menjalankan roda pemerintahan dengan menggunakan otoriter atau kehendak penguasanya.

Dalam perjalanannya, bangsa Indonesia mengalami perdebatan panjang dalam Pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya mengenai tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPPU). Complicated permasalahan dan beragam pertimbanganlah yang kemudian mengantarkan Indonesia untuk memilih salah satu diantara peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan pemerintah pengganti Undang-undang (PERPPU) sebagai langkah cepat untuk mengatasi masalah yang sedang dihadapi oleh pemerintah Indonesia sesuai dengan konstitusi yang ada.

Bagi para sarjana ilmu politik *constitution* merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara

bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan disuatu masyarakat.<sup>1</sup> Sehubungan dengan istilah konstitusi ini para sarjana dan ilmuwan hukum tata negara terdapat perbedaan pendapat, ada yang berpendapat bahwa konstitusi sama dengan undang-undang dasar dan ada pula yang berpendapat konstitusi tidak sama dengan undang-undang dasar.<sup>2</sup>

Pada abad pertengahan ini, perkembangan konstitusi didukung oleh aliran “*monarchomacen*” yang mana aliran ini tidak menyukai kekuasaan mutlak seorang raja. Untuk mencegah raja bertindak sewenang-wenang terhadap rakyat, aliran ini menghendaki suatu perjanjian antara rakyat dan raja. Perjanjian antara rakyat dan raja ini lambat laun dituangkan dalam suatu naskah tertulis yang bertujuan untuk mengetahui hak dan kewajiban masing-masing.<sup>3</sup>

Indonesia dikenal sebagai salah satu Negara yang berlandaskan hukum sesuai dengan amanat konstitusi kita dalam pasal 1 ayat 3 (tiga) UUD 1945 yaitu negara republik Indonesia adalah negara hukum, tentunya didalam negara hukum segala aspek tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau penguasa dalam menjalankan roda pemerintahannya baik dalam lapangan pengaturan maupun lapangan pelayanan harus didasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada legalitas yang ada, artinya pemerintah tidak melakukan tindakan pemerintahan tanpa dasar kewenangan dan keluar dari system yang berlandaskan negara hukum tersebut. dalam

---

<sup>1</sup> Dahlan Thalib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hal. 7

<sup>2</sup> Dasril Rajab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hal. 37

<sup>3</sup> Ellydar chaidir, *Hukum perbandingan konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2010, hal. 19

*Ensiklopedia*, Istilah “Negara Hukum” (*Rechtstaat*) dilawan dengan istilah “Negara Kekuasaan” (*Machtstaat*) Istilah Negara hokum dirumuskan sebagai berikut : Negara hukum (*rechtstaat*) adalah Negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hokum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hokum yang terdapat pada rakyat. Negara hokum menjaga ketertiban hokum supaya jangan terganggu, dan agar semuanya berjalan menurut hokum. sedangkan Negara kekuasaan (*Machtstaat*) merupakan Negara yang beryujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata.<sup>4</sup>

Asas dalam Negara hukum atau asas *rule of law* berarti dalam penyelenggaraan negara, tindakan-tindakan penguasanya harus didasarkan pada hokum, bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasanya belaka, dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa dan bertujuan untuk melindungi terhadap hak-hak asasi anggota-anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.

Sebagai upaya untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam pasal 22 ayat (1) disebutkan dalam hal kegentingan memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.<sup>5</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau biasa dikenal dengan Perppu

---

<sup>4</sup> Ellydar Chaidir, Negara Hukum, *Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hal. 5

<sup>5</sup> Undang-undang Dasar 1945 Amandemen Lengkap dan Susunan Kabinet Kerja 2014-2019, hal. 80

secara *general*, adalah hak prerogatif Presiden selaku kepala negara dan juga pemangku kekuasaan tertinggi pemerintah untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (PERPPU).

Sesuai yang tertera didalam hirarki peraturan perundang-undangan yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perppu berada sejajar atau setara dengan undang-undang setelah UUD 1945.<sup>6</sup> Apabila kita melihat dari ketentuan pasal 22 Undang-undang dasar 1945 beserta penjelasannya, dapat kita ketahui bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) tersebut mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan yang sama dengan undang-undang, hanya di dalam pembentukannya ia berbeda dengan suatu Undang-undang. suatu Undang-undang selalu dibentuk oleh presiden dengan persetujuan Dewan perwakilan rakyat dan dalam keadaan normal, sedangkan suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat karena adanya kegentingan yang memaksa, dimana penjelasan pasal 22 Undang-Undang dasar 1945 menyebutkannya sebagai *noodverordeningsrecht* Presiden (hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa).<sup>7</sup>

kemudian juga ada dua kalimat didalam istilah tersebut yakni *nood* dan *ordenen*, *nood* mengandung arti bahaya atau darurat sedangkan *ordenen* berarti mengatur atau menyusun. Secara harfiah *noodverordeningsrecht* dapat diartikan peraturan hukum untuk

---

<sup>6</sup> Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>7</sup> Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hal. 150

mengatur keadaan bahaya/darurat. Menurut penjelasan UUD 1945, perppu perlu diadakan agar keselamatan negara dapat dijamin pemerintah dalam keadaan yang genting.

Selanjutnya didalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 138/PUU-VII/2009, menyebut ada tiga syarat sebagai parameter adanya “kegentingan yang memaksa” bagi Presiden untuk menetapkan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (PERPPU) yaitu: Pertama, adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; Kedua, undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai; Ketiga, 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.<sup>8</sup>

Oleh karena itu didalam penerbitan perppu dilakukan dengan cara sebagai berikut. Pertama, adanya situasi bahaya atau situasi genting. Kedua, situasi tersebut dapat mengancam keselamatan negara jika pemerintah selaku representasi masyarakat tidak secepatnya mengambil tindakan konkret. Ketiga, akibat situasi tersebut dibutuhkan tindakan pemerintah secepatnya dikarenakan apabila menunggu mekanisme oleh DPR memerlukan waktu yang lama. Akan tetapi ketentuan yang mengatur secara detail mengenai

---

<sup>8</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 138/PUU-VII/2009 Prihal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 4 TAHUN 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi Terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

kondisi kegentingan yang memaksa didalam peraturan perundang-undangan tidak ada sehingga perpu sewaktu-waktu dapat diselewengkan fungsinya oleh Presiden yang berkuasa untuk kepentingan kekuasaannya dalam waktu sesaat sebelum adanya pembahasan di tingkat DPR.

Di Indonesia hukum sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, yang fungsinya tidak hanya sekedar sebagai sosial kontrol (*social control*) akan tetapi juga sebagai alat untuk mengubah masyarakat dalam arti bahwa hukum mungkin dipergunakan sebagai suatu alat oleh *agen of change*. *Agen of change* atau pelopor perubahan adalah seseorang kelompok orang yang mendapatkan kepercayaan dari masyarakat sebagai pemimpin satu atau lebih Lembaga-lembaga kemasyarakatan.<sup>9</sup> Alat pengubah masyarakat yang dimaksudkan oleh *Roucoe Pound*, dianalogikan sebagai suatu proses mekanik. Hal itu terlihat dengan adanya perkembangan industri dan transaksi-transaksi bisnis yang memperkenalkan nilai dan norma baru.<sup>10</sup>

Sistem pemerintahan menurut Dasril Radjab adalah sekelompok organ (alat) pemerintahan baik dalam arti luas maupun dalam arti sempit yang bekerja Bersama-sama untuk mencapai tujuan dari pemerintahan itu, yang telah ditentukan sebelumnya, seperti di Indonesia tujuannya dapat dilihat dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945.<sup>11</sup> Sistem pemerintahan dapat diartikan juga sebagai system yang dimiliki suatu negara dalam mengatur negaranya, sistem pemerintahan suatu negara memiliki tujuan untuk menjaga

---

<sup>9</sup> Soejono Soekanto, *Pokok-pokok Sosial Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hal. 121

<sup>10</sup> Zainudin Ali, *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hal. 24

<sup>11</sup> Dasril Radjab dalam buku Ishak, *Pengantar Hukum Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hal. 71

kestabilan negara. Sistem pemerintahan mempunyai fondasi kuat yang tidak bisa diubah dan menjadi statis.<sup>12</sup> oleh karena itu berbicara system pemerintahan adalah berbicara bagaimana pembagian kekuasaan serta pembagian kekuasaan antara lembaga-lembaga Negara menjalankan kekuasaan Negara itu sendiri, untuk kepentingan rakyat.

Ajaran negara berdasarkan atas hukum (*de rechts stat dan the rule of law*) mengandung pengertian bahwa hukum adalah *supreme* dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintah untuk pada hokum (*subject to the law*). tidak ada kekuasaan diatas hokum (*abouve to the law*).<sup>13</sup>

Dari pernyataan tersebut maka tidak diperbolehkan ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*) baik pada negara berbentuk kerajaan maupun republik. dapat kita pahami bahwa tunduk pada hukum mempunyai pembatasan kekuasaan seperti halnya ajaran pemisahan dan pembagian kekuasaan.

Aristoteles pernah merumuskan bahwa negara hukum adalah negara yang berdiri diatas hokum yang menjamin keadilan setiap warga negaranya. keadilanpun menjadi syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negara dan sebagian dari keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warganegara yang baik. peraturan yang sebenarnya menurut ariestoteles ialah peraturan yang mencerminkan keadilan bagi pergaulan antar warga negaranya. maka menurutnya yang memerintah negara

---

<sup>12</sup> Beni Ahmad Saebani, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, Pustaka Setia, Bandung, 2016, hal. 146

<sup>13</sup> Yusri Munaf, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Marpoyan Tujuh Publishing, Pekanbaru, 2014, hal. 35

bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, penguasa hanyalah pemegang hokum dan keseimbangan saja.<sup>14</sup>

Didalam menetapkan patokan-patokan yang bersifat definitif dan standar untuk mengatur perluasan campur tangan administrasi negara terhadap hak-hak individu anggota masyarakat. Hal ini perlu untuk dibatasi atau kemungkinan sejauh manakah kebijaksanaan dapat dilakukan, namun tidak mengurangi atau mengakibatkan penindasan hak-hak tertentu yang dimiliki oleh anggota masyarakat.<sup>15</sup> Dalam hukum administrasi negara yang merupakan kumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara pejabat administrasi negara dengan warga masyarakat sebenarnya bertujuan untuk mengimplementasikan *policy* pemerintah guna menertibkan masyarakat.<sup>16</sup>

Situasi pada saat ini, Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) yang menimpa negara-negara di dunia khususnya Negara Indonesia mengakibatkan penyusutan perekonomian secara keseluruhan. Untuk itu Indonesia dianggap perlu mengambil keputusan untuk menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Tentu saja, pembatasan kegiatan masyarakat dalam rangka pemutusan mata rantai Covid-19 tersebut berimplikasi melemahnya aktifitas dunia usaha. Bahkan tidak dapat dipungkiri, akibat pandemi ini banyak pelaku usaha kecil bahkan pengusaha besar sekalipun mau tidak mau harus gulung tikar dan terpaksa memberhentikan pekerjanya untuk sementara waktu.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal. 35

<sup>15</sup> SF Marbu dkk, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres Yogyakarta, Yogyakarta, 2004, hal. 256

<sup>16</sup> Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bojokerto, 2004, hal. 7

Kemudian situasi perkembangan dari penyebaran covid-19 yang begitu cepat, tentu akan berdampak juga pada sektor ekonomi dan sosial. Langkah Kebijakan yang diambil oleh pemerintah seperti *Sosial Distancing* dan juga *Work From Home* yang diambil oleh pemerintah kita pada saat ini tentunya ada maksud dan tujuannya yaitu untuk mengurangi penyebaran covid-19 yang sedang kita alami pada saat ini, hal ini juga mengakibatkan beberapa sector, seperti industri pariwisata, transportasi keuangan, pelayanan public, dan juga ada sector lain yang harus mengurangi bahkan memberhentikan sebagian aktivitasnya. kejadian ini tentu akan membawa dampak ekonomi yang begitu besar pada perekonomian negara baik dalam skala mikro maupun makro. Faktor dan pertimbangan lain karena kejadian ini terjadi sudah hamper diseluruh wilayah Indonesia, sehingga beberapa kebijakan pun harus diterapkan oleh pemerintah sebagai upaya antisipatif yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi pandemic covid-19 ini.

Sebagai langkah pertama yang sudah dilakukan oleh pemerintah yaitu dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang kebijakan keuangan Negara dan Stabilitas Sistem keuangan untuk penanganan pandemi *corona virus disease* (covid-19) yang dikeluarkan oleh Presiden Republik Indonesia pada tanggal 31 Maret 2020 dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini juga sudah disahkan menjadi Undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada siding Rapat Paripurna tanggal 12 mei 2020, walaupun pada awalnya ada ketidaksepanhaman antar fraksi namun akhirnya didukung oleh 8 fraksi dan 1

fraksi menolak, Kemudian Perppu Nomor 1 tahun 2020 ini telah ditanda tangani oleh Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo sebagai landasan hukum kebijakan keuangan di tengah situasi yang genting akibat pandemi COVID-19 karena kekosongan hukum, Dalam aturan tersebut, pemerintah menambah alokasi belanja dan pembiayaan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (ABPN) 2020 sebesar Rp 405,1 triliun.<sup>17</sup>

Perppu ini membahas dua hak penting yaitu pertama kebijakan keuangan Negara dan keuangan yang ada di Daerah dengan mengatur kebijakan pendapatan, belanja, dan pembiayaan lainnya. yang kedua adalah menerapkan kebijakan stabilitas system keuangan seperti untuk penanganan permasalahan lembaga keuangan yang sedang membahayakan perekonomian nasional dan stabilitas system keuangan Negara.<sup>18</sup>

Ancaman bahaya keadaan darurat civil itu dapat tertuju pada jiwa dan raga manusia dan dapat pula tertuju kepada harta benda ataupun kekayaan alam dan lingkungan hidup sekitar. Daya ancam terhadap kelestarian ekosistem yang dianggap sudah sangat mendesak untuk segera dilakukan dengan tindakan luar biasa, dapat pula dijadikan pertimbangan untuk diperlakukannya keadaan darurat sivil itu disuatu daerah tertentu.<sup>19</sup>

Keadaan tersebut tentunya menjadi perhatian pemerintah untuk mengambil sikap sebagai hal ikhwal kepentingan yang memaksa berdasarkan

---

<sup>17</sup><https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-01383149/perppu-nomor-1-tahun-2020> diakses 25 Juni 2020

<sup>18</sup><https://law.uad.ac.id/menilik-pasal-kontroversi-pada-perppu-nomor-1-tahun-2020-dalam-perspektif-hukum-pidana/> diakses 29 Mei 2020

<sup>19</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hal. 308

pernyataan World Health Organization (WHO), dengan cara menetapkan regulasi untuk mengatur stabilitas keuangan negara yang terdampak pandemi covid-19 ini. 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).

Namun semenjak diterbitkannya perpu ini ternyata banyak menuai berbagai permasalahan baru dan muncul berbagai tanggapan dari seluruh lapisan masyarakat baik dari pengamat hukum, ekonomi, politik, maupun masyarakat umum. Memang dari sekian tanggapan negative tersebut ada juga beberapa masyarakat memberikan tanggapan positif karena perpu ini menjadi dasar yang kuat bagi pemerintah untuk memulihkan kembali stabilitas ekonomi nasional. Namun tak sedikit para ahli, pakar hukum, dan pengamat konstitusi yang mengecam keberadaan perpu ini terutama terhadap ketentuan pasal 27 yang seakan memberikan impunitas bagi Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK). Bahkan, keresahan atas perpu tersebut dihadirkan melalui pengajuan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini dikarenakan pasal 27 perppu tersebut menegaskan beberapa ketentuan. Pertama, 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 sebagai mana tertera dalam pasal tersebut.<sup>20</sup>

Penerbitan Perppu tersebut merupakan sebagai bentuk upaya pemerintah untuk menangani kasus pandemic covid-19 ini, namun kebijakan yang ada didalam perpu tersebut ada beberapa muatan yang dianggap bertentangan dengan konstitusi kita dalam kebijakan menggunakan dana APBN sesuai dalam pasal 27 tersebut. Oleh karena itu dari pemaparan diatas dilihat dari fenomena yang ada, peneliti berharap diperlukan penelitian yang lebih lanjut dan lebih jelas sehingga penulis tertarik untuk mengkaji dalam bentuk tesis dengan judul : **TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN PERPU NOMOR 01 TAHUN 2020 TENTANG KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA DAN STABILITAS SISTEM KEUANGAN UNTUK PENANGANAN PANDEMI CORONA VIRUS DISEASE 2019 (COVID-19) BERDASARKAN PASAL**

## **B. Masalah Pokok**

Berdasarkan batasan masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut :

1. Bagaimana Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang (PERPPU) Nomor 01 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid- 19) berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia ?

---

<sup>20</sup><https://law.uad.ac.id/menilik-pasal-kontroversi-pada-perppu-nomor-1-tahun-2020-dalam-perspektif-hukum-pidana/> diakses 29 Mei 2020

2. Bagaimana urgensi Perpu Nomor 01 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid- 19) di Indonesia ?

### C. Tujuan dan kegunaan Penelitian

Berdasarkan permasalahan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang (PERPPU) Nomor 01 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid- 19) berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia.
2. Untuk mengetahui Urgensi Perpu Nomor 01 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid- 19) di Indonesia.

Adapun Kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis, dimana penelitian ini berguna untuk:
  - a) Sebagai salah satu tugas untuk memenuhi syarat-syarat dan memperoleh gelar Magister Hukum (S2) pada Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau.
  - b) Mengembangkan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum terutama pada Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang (PERPPU) Nomor 01 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan

Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid- 19) berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia.

2. Manfaat praktis, dimana penelitian ini berguna untuk:
  - a) Melalui penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan bagi penulis dalam menjawab berbagai fenomena hukum yang terjadi dalam masyarakat, khususnya masalah pada Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang (PERPPU) Nomor 01 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid- 19) berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia.
  - b) Menambah pengetahuan sebagai bahan perbandingan atau pertimbangan bagi mahasiswa/i yang melakukan penelitian pada masalah yang sama ditempat dan lokasi yang berbeda.

#### **D. Kerangka Teori**

##### 1. Teori Konstitusi

###### A. Pengertian Konstitusi dan Konstitusionalisme

Istilah konstitusi berasal dari bahasa perancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu Negara atau menyusun dan menyatakan suatu Negara.

Dalam bahasa latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti

bersama dengan, sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *star* yang berarti berdiri.

Bagi para sarjana ilmu politik *constitution* merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan disuatu masyarakat.<sup>21</sup>

Menurut E.C.S Wade Undang-undang Dasar merupakan naska yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari lembaga-lembaga pemerintahan suatu Negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja lembaga-lembaga tersebut.<sup>22</sup>

Sehubungan dengan istilah konstitusi ini para sarjana dan ilmuan hukum tata Negara terdapat perbedaan pendapat, ada yang berpendapat bahwa konstitusi sama dengan undang-undang dasar da nada pula yang berpendapat konstitusi tidak sama dengan dengan undang-undang dasar.<sup>23</sup>

Konstitusi dalam ilmu hukum sering menggunakan beberapa istilah dengan arti yang sama. Sebaliknya, adakalanya untuk arti yang berbeda digunakan istilah yang sama. Selain konstitusi dikenal juga atau digunakan juga beberapa istilah lain, seperti UUD atau hukum dasar.

Istilah konstitusi pada mulanya berasal dari perkataan bahasa Latin, *constitution* yang berkaitan dengan kata *jus* atau *ius* yang berarti “

---

<sup>21</sup> Dahlan Thalib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hal. 7

<sup>22</sup> Tesis Zulkifli Bakri dalam Buku Dahlan Thalib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal. 9-10

<sup>23</sup> Dasril Rajab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hal. 37

hukum atau prinsip”. Di zaman modern, bahasa yang biasa dihadirkan sumber rujukan mengenai istilah ini adalah inggris, jerman, prancis, italia, dan belanda. Untuk pengertian *constitution* dalam bahasa inggris, bahasa belanda membedakan antara *constitutie* dan *grondwet*, sedangkan bahasa jerman membedakan antara *verfassung* dan *grundgesetz*. Bahkan dibedakan pula antara *grundrecht* dan *grundgesetz* seperti antara *grundrecht* dan *grondwet* dalam bahasa belanda.<sup>24</sup>

Dari beberapa penjelasan diatas dapat saya simpulkan bahwa konsitusi merupakan elemen terpenting didalam suatu Negara, karna konstitusi menjadi dasar ataupun barometer tegak atau tidaknya kokohnya suatu Negara, dan konstitusi juga menjadi pelindung bagi Negara itu sendiri.

#### B. Historical Evolusi Konstitusi

Konstitusi sudah ada sejak ribuan tahun lalu, yakni pada masa Yunani kuno telah dikenal adanya Konstitusi, yaitu saat Plato yang membedakan istilah “*nomoi*” dan “*politea*” yang masing-masing berarti undang-undang dan negara. Akan tetapi, pada masa itu konstitusi masih diartikan secara materil saja karena belum ada dibuat dalam suatu naskah tertulis seperti pada zaman sekarang ini.

Didalam kebudayaan Yunani kuno, Penggunaan istilah UUD atau Konstitusi berkaitan erat dengan prinsip Rajalah yang berhak menentukan struktur negara, karena ia satu-satunya pembuat Undang-undang. Kondisi

---

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hal. 95

ini tidak memungkinkan rakyat untuk berfikir tentang negara dan hukum sebab ini akan melanggar kewenangan Raja. Dalam kondisi ini para filsaf Yunani memulai pemikiran politiknya, antara lain Plato, Soctrates, dan Aristoteles.

Pada zaman Romawi, meskipun ilmu ketenagakerjaan tidak mengalami perkembangan yang pesat, namun pemikiran-pemikiran hukum pada zaman Romawi sangat mempengaruhi perkembangan ketenagakerjaan pada abad berikutnya. Pada abad pertengahan ini lahir seorang pemikir bernama ST. Thomas yang mempunyai pemikiran sama dengan cikal bakal Magna carta. Menurut Thomas, bahwa kekuasaan negara pada dasarnya terbatas dan tunduk pada hukum.

Pada abad pertengahan ini, perkembangan konstitusi didukung oleh aliran “*monarchomacen*” yang mana aliran<sup>25</sup> ini tidak menyukai kekuasaan mutlak seorang raja. Untuk mencegah raja bertindak sewenang-wenang terhadap rakyat, aliran ini menghendaki suatu perjanjian antara rakyat dan raja. Perjanjian antara rakyat dan raja ini lambat laun dituangkan dalam suatu naskah tertulis yang bertujuan untuk mengetahui hak dan kewajiban masing-masing.

Pada abad pertengahan ini terdapat beberapa istilah yang dipakai pada zaman Romawi ini yang substansinya mengilhami peraturan-peraturan dalam negara pada periode berikutnya. Pada masa ini terdapat kodifikasi

---

<sup>25</sup> Ellydar chaidir, *Hukum perbandingan konstitusi*, Total media. 2010, Yogyakarta, hal.19

hukum yang diselenggarakan oleh raja yang disebut Corpus juris, yang terdiri dari empat bagian, yaitu :

- *Instituten*, yaitu sebuah ajaran yang mempunyai kekuatan mengikat
- *Pandecten*, merupakan penafsiran dari para sarjana terhadap suatu peraturan
- *Codex*, peraturan atau UU yang ditetapkan oleh negara
- *Novellen*, yaitu tambahan dari suatu peraturan atau Undang-undang

Selanjutnya konstitusi merupakan sumber hukum terpenting dan terutama bagi negara, pada saat ini dapat dikatakan bahwa tidak ada negara yang tidak mempunyai konstitusi.

Konstitusi modern diharapkan bisa merupakan jaminan bagi pelaksanaan hak-hak asasi manusia serta paham welfare state, sekaligus memberikan perlindungan secara yuridis konstitusionalisme.<sup>26</sup>

### C. Kedudukan dan Fungsi Konstitusi

Kedudukan dan fungsi konstitusi dalam Negara berubah dari zaman ke zaman. Pada masa peralihan dari Negara feodal monarki atau oligarki dengan kekuasaan mutlak penguasa kenegaraan nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa yang kemudian secara berangsur-angsur mempunyai fungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan

---

<sup>26</sup> *Op.Cit.*, Dahlan Thalib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, hal. 6

penguasa. Selanjutnya kedudukan dan fungsi konstitusi ditentukan oleh ideologi yang melandasi Negara.

Didalam Negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga Negara akan lebih terlindungi, gagasan ini dinamakan konstitusionalisme. Oleh karna setiap konstitusi mempunyai tujuan, Yaitu :

- a. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik.
- b. Untuk menbebaskan kekuasaan dari control mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.

Menurut A.A.H. Struycken Undang-undang Dasar (grondwet) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi.

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik waktu sekrang maupun waktu untuk masa yang akan mendatang.
4. Suatu keinginan, dengan nama perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipilih.

Menurut Miriam Budiajdo, setiap Undang-undang Dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai :

- a. Organisasi Negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislative, eksekutif, dan yudikatif, pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah Negara bagian, prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.
- b. Hak-hak asasi manusia
- c. Prosedur mengubah undang-undang Dasar
- d. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari undang-undang Dasar.<sup>27</sup>

Menurut komisi konstitusi MPR RI, kedudukan dan fungsi konstitusi adalah:

- Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, dan aspek fundamental lainnya yang menjadi tujuan negara.
- Konstitusi sebagai piagam kelahiran baru
- Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi
- Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambing persatuan
- Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, Dahlan Thalib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, hal. 17

- Konstitusi sebagai pelindung HAM dan kebebasan warga negara.
- Berfungsi untuk mengatur hubungan kekuasaan antar organ negara
- Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan negara.
- Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli.
- Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan
- Fungsi simbolik sebagai pusat upacara.

#### D. Materi Muatan Konstitusi

Secara umum UUD berisi tiga hal pokok, yaitu :

- Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warga negara
- Ditetapkan susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental
- Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental

Sementara itu Bagir manan dan kuntana magnar berpendapat bahwa lazimnya, suatu UUD hanya berisi :

- a) Dasar-dasar mengenai jaminan terhadap hak-hak dan kewajiban penduduk atau warga negara
- b) Dasar-dasar susunan atau organisasi negara
- c) Dasar-dasar pembagian dan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara

- d) Hal-hal yang menyangkut identitas negara, seperti bendera dan bahasa nasional

Hubungan antara hukum dengan kekuasaan dirumuskan secara lebih ringkas oleh Mochtar Kusumaatmaja dalam slogan bahwa “Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan , kekuasaan tanpa hukum adalah kelalilam”.

Dapat dikatakan bahwa konstitusi di setiap negara dapat berbeda tergantung kebutuhan masing-masing. Meskipun demikian terdapat beberapa isi yang senantiasa ada dalam setiap konstitusi.

Menurut A.A.H Struycken, Undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi :

- Hasil perjuangan politik bangsa diwaktu yang lampau
- Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa
- Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang
- Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Apabila masing-masing materi muatan tersebut kita kaji, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa disamping dokumen nasional, konstitusi

juga sebagai alat yang berisi sistem politik dan sistem hukum yang hendak diwujudkan.<sup>28</sup>

Menurut Mr J. G Steenbeek, pada umumnya konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu :

- Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya
- Ditetapkannya susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental
- Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

Dengan demikian apa yang diatur dalam setiap konstitusi merupakan penjabaran dari ketiga masalah pokok tersebut. Menurut Miriam Budiarjo, setiap Undang –undang dasar memuat ketentuan mengenai :

- Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislative, eksekutif, dan yudikatif, dll.
- Hak-hak asasi manusia
- Prosedur mengubah Undang-undang dasar
- Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-undang dasar.

Apabila kita bandingkan pendapat Stebeek dengan pendapat Miriam budiarjo, maka pendapat Miriam ini lebih luas dalam cakupannya, yakni mencakup perubahan Undang-undang Dasar.

---

<sup>28</sup> Dahlan Thaib, *Teori dan hukum konstitusi*, PT. Raja Grafindo persada, Jakarta, 2016, hal. 18

## E. Klasifikasi Konstitusi

Menurut Sri Soemantri yang mengutip pendapat K.C Whear, konstitusi dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

- a. Konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis (*Written Contitution and No Written Constitution*).

Maksud dari konstitusi tertulis adalah konstitusi yang di tuangkan dalam sebuah dokumen formal. Sedangkan konstitusi tidak tertulis adalah konstitusi yang tidak dituangkan dalam suatu dokumen formal. Contoh di Inggris, Israel, New Zealand.

- b. Konstitusi Fleksibel dan Konstitusi Rigid (*Flexibel Constitution and Rigid Constitution*)

Untuk menentukan suatu konstitusi fleksibel atau rigid ukuran yang dipakai adalah sebagai berikut :

- a. Cara mengubah konstitusi tertulis adalah salah
- b. Apakah konstitusi itu mudah atau tidak mengikuti perkembangan zaman

Disamping indicator atau ukuran di atas menurut james Bryce yang diikuti oleh sri soemantri, bahwa yang dimaksud dengan konstitusi fleksibel ialah suatu konstitusi yang mengandung ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Elastis, oleh karna dapat menyesuaikan dirinya dengan mudah.
- b. Diumumkan dan diubah dengan cara yang sama, seperti undang-undang.

Apa yang dikemukakan diatas berbeda halnya dengan konstitusi rigid yang mempunyai ciri pokok sebagai berikut :

- a. Mempunyai kedudukan dan sederajat yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang lain.
- b. Hanya dapat dirubah dengan cara khusus atau istimewa.
- c. Konstitusi yang berderajat tinggi dan konstitusi yang berderajat tinggi ( *supreme constitution and not supreme constitution* )

Maksud konstitusi yang sederajat tinggi adalah suatu konstitusi yang mempunyai kedudukan yang tertinggi dalam Negara, seperti yang diketahui dalam setiap Negara selalu terdapat tingkat perundang-undangan, baik dilihat dari bentuk maupun dari isinya. Sedangkan konstitusi yang tidak berderajat tinggi adalah konstitusi yang tidak mempunyai kedudukan serta derajat seperti konstitusi yang berderajat tinggi.

- d. Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan ( *Federal Constitution and Unitary Constitution* )

Klasifikasi konstitusi serikat dan kesatuan ini berhubungan dengan bentuk Negara, yang yang diketahui adanya bentuk Negara serikat dan kesatuan.

- e. Konstitusi system pemerintah presedensial dan konstitusi system pemerintahan parlemental ( *Presidential Executive Constitution and Parliamentary Executive Constitution* )

Konstitusi system presidensial terdapat ciri-ciri pokok sebagai berikut :

1. Disamping mempunyai kekuasaan nominal (sebagai kepala Negara ) presiden juga berkedudukan sebagai kepala pemerintahan, Dia mempunyai kekuasaan yang besar.
2. Presiden tidak dipilih langsung oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau dewan pemilih seperti di amerika serikat.
3. Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legiaslatif.
4. Presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislative dan tidak dapat memerintah diadakan pemilu.

Sedangkan konstitusi system pemeritah parlementer, mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri dibentuk oleh atau berdasarkan kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen.
2. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya atau sebahagiannya adalah anggota parlemen dan mungkin pula seluruhnya bukan anggota parlemn.
3. Perdana menteri bertanggung jawab kepada parlemen.
4. Kepala Negara dengan saran atau nasehat perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintah diadakan pemilu.<sup>29</sup>

f. Pembagian lain

---

<sup>29</sup> Dasril Rajab, *Op. Cit.*, hal. 44

Selain K.C. Wheare dan Strong, Carl Schmitt juga mengklafikasikan konstitusi. Scmitt membagi konstitusi kedalam bebagai jeni-jenis yang dilandasi kepada fungsi dan kemanfaatan dari konstitusi itu sendiri, yaitu :

1. Konstitusi dalam arti absolute (*Absolute begriff der verfassung*)
2. Konstitusi dalam arti relatif (*Relative begriff der verfassung*)
3. Konstitusi dalam arti positif (*Positive begriff der verfassung*)
4. Konstitusi dalam arti ideal (*Ideal begriff der verfassung*)

Bahkan Jimly Asshiddiqie membagi konstitusi menjadi konstitusi materil dan konstitusi formal. Menurut jimly apabila pengertian undang-undang dasar itu dihubungkan dengan pengertian konstitusi, maka arti undang-undang dasar itu arulah merupakan sebagian dari pengertian konstitusi, yaitu konstitusi yang ditulis (*die geschriben verfassung*). Undang-undang dasar ini yang maksud dengan konstitusi dalam pengertia formal, sedangkan konstitusi materil adalah konstitusi dalam arti luas, tidak hanya bersifat yuridis semata-mata, tetapi juga bersifat sosiologis dan politis yang disebut sebagai undang-undang dasar, namun termasuk dalam pengertian konstitusi.<sup>30</sup>

## 2. Teori Negara Hukum

Dalam kepustakaan Indonesia, Istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtstaat*. Istilah *rechtstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu suda ada sejak

---

<sup>30</sup> Feri Amsari, Perubahan UUD 1945 (Jakarta : PT. Grafindo Persada 2011) Hlm. 15

lama. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul *Introduction to the Study of law of The Contitution*. Dari latar belakang dan sisitem hukum yang menopangnya, terdapat perbedaan antara konsep *rechtstaat* dengan konsep *the rule of law*, meskipun dalam perkembangannya dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Meskipun dengan sasaran yang sama, keduanya tetap berjalan dengan system sendiri yaitu system hukum sendiri.<sup>31</sup>

Konsep negara *Rule of law* merupakan konsep negara yang dianggap paling ideal saat ini, meskipun konsep tersebut dijalankan dengan persepsi yang berbeda-beda. Terhadap istilah "*Rule of law*" ini juga dalam bahasa Indonesia sering diterjemahkan sebagai "*Supremacy of law*" atau pemerintahan berdasarkan atas hukum. Disamping itu istilah negara hukum (*government by law*) atau *rechtstaat*, juga merupakan istilah yang sering digunakan untuk itu.

Konsep negara hukum atau *rule of law* dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan agar kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk menindas rakyatnya (*abuse of power, abus de droit*). Sehingga dapat dikatakan bahwa dalam suatu negara

---

<sup>31</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hal. 73

hukum, semua orang harus tunduk kepada hukum secara sama, yakni tunduk kepada hukum yang adil.

Tidak ada seorang pun atau penguasa negara yang kebal terhadap hukum. Yang dimaksud dengan negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, dimana semua orang dalam negara tersebut, baik pemerintah atau pun yang memerintah harus tunduk hukum yang sama, sehingga setiap orang yang sama diperlakukan sama dan setiap orang berbeda diperlakukan pembedaan yang rasional, tanpa memandang perbedaan warna kulit, ras, gender, agama, daerah dan kepercayaan, dan kewenangan pemerintah dibatasi berdasarkan suatu prinsip distribusi kekuasaan sehingga pemerintah tidak bertindang-sewenang-wenang dan tidak melanggar hak-hak rakyat, karenanya kepada rakyat diberikan peran sesuai kemampuan dan perannya secara demokratis.<sup>32</sup>

Menurut *Dicey* dia mengatakan ada 3 (tiga) arti dari *Rule Of law*, yaitu sebagai berikut :

- a. Supremasi absolut ada pada hukum, bukan pada tindakan atau kebijaksanaan atau prerogatif penguasa.
- b. Berlakunya prinsip persamaan dalam hukum (*equality before the law*) dimana semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorangpun yang berada diatas hukum (*above the law*)

---

<sup>32</sup> Munir Fuadi, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011, hal. 3

c. Konstitusi merupakan dasar dari segala hukum bagi negara yang bersangkutan. Dalam hal ini, hukum yang berdasarkan konstitusi harus melarang setiap pelanggaran terhadap hak dan kemerdekaan rakyat.

Berdasarkan pandangan para pakar, maka negara hukum pada hakekatnya adalah negara yang menolak melepaskan kekuasaan tanpa kendali negara yang pola hidupnya berdasarkan hukum yang adil dan demokratis. kekuasaan negara didalamnya harus tunduk pada aturan main.<sup>33</sup>

Kemudian pemikir Belanda yang menaruh perhatian besar terhadap konsep “negara hukum” antara lain Scheltema. Dalam kertas kerjanya pada kongres yang diselenggarakan Fakultas Hukum Rijksuniversiteit tahun 1899 dikemukakan empat unsur utama negara hukum dan masing-masing unsur utama mempunyai unsur turunannya. unsur-unsur tersebut dikemukakan oleh Azhary sebagai berikut :

- a. adanya kepastian hukum :
  - 1) Asas Legalitas
  - 2) Undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, hingga waktu dapat mengetahui apa yang diharapkan
  - 3) Undang-Undang tidak boleh berlaku surut
  - 4) hak asasi dijamin oleh undang-undang

---

<sup>33</sup> Titi Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010, hal. 62

5) peradilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan yang lain

b. Asas persamaan

- 1) Tindakan yang berwenang diatur dalam undang-undang dalam arti materil
- 2) adanya pemisahan kekuasaan

c. Asas demokrasi

- 1) Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara
- 2) peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen
- 3) parlemen mengawasi tindakan pemerintah

d. Asas pemerintah untuk rakyat

- 1) Hak asasi dijamin oleh undang-undang dasar
- 2) pemerintah secara efektif dan efisien

Pemahaman pemahaman tentang negara hukum terjadi pada abad ke-20. kedudukan negara sebagai penjaga ketertiban dan kesamaan mulai berubah. konsepsi *nachwacterstaat* bergeser menjadi *welvarsstaat*, yaitu negara menyelenggarakan kesejahteraan atau yang dikenal juga dengan *verzorgingsstaat*. dengan cara yang berbeda Bagir Manan mengemukakan bahwa konsepsi negara hukum modern merupakan perbandingan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. didalam konsep ini tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga kewanatan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggung jawab mewujudkan

keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>34</sup>

### 3. Teori Perundang-undangan

Dalam kerangka teori penulis menggunakan teori Jenjang norma hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).<sup>35</sup>

Undang-undang (*gezerts*) adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan negara berdasarkan atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum, dan adanya kepastian dalam hukum. menurut pendapat peter badura, dalam pengertian teknis ketatanegaraan Indonesia, Undang-undang ialah produk yang bentuk bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>36</sup>

Dalam system ketatanegaraan Indonesia sampai saat ini secara formal pernah mengalami empat kali perubahan Undang-Undang Dasar,

---

<sup>34</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, P.T. Alumni, Bandung, 2004, hal. 113

<sup>35</sup> Maria Farida, *op. cit.*, hal. 25

<sup>36</sup> Yuliani, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta 2010, hal. 25

hal ini tentunya mengakibatkan terjadinya perbedaan bentuk-bentuk peraturan perundangan yang dapat dikeluarkan pada masa berlakunya masing-masing Undang-Undang Dasar tersebut. tentunya juga berubah susunan hierarki perundang-undangnya sebagai berikut :

Tap MPRS No.XX/MPRS/1966 (Hieraki Pertama)

1. UUD 1945;
2. Ketetapan MPR/MPRS;
3. UU/Perpu;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan Pelaksana Lainnya: (Peraturan Menteri, Intruksi Menteri, dan Lain-lainya.

Tap MPR No. III/MPR/2000 (Hierarki kedua)

1. UUD 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang;
4. Perpu;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden; dan
7. Peraturan daerah;

UU NO. 10/2004 (Hierarki ketiga)

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;

3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah Provinsi;
6. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;<sup>37</sup>

UU No. 12 Tahun 2011 (Hierarki keempat)

1. UUD 1945;
2. Tap MPR;
3. UU/Perpu;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah;

Ilmu pengetahuan perundang-undangan, yang merupakan terjemahan dari *Gesetzgebungswissenschaft*, adalah cabang ilmu baru, yang mula-mula berkembang di Eropa Barat, terutama di Negara-negara yang berbahasa Jerman.<sup>38</sup>

Jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam pasal 7 ayat 1 dan 2, serta pasal 8 ayat 1 dan 2 UU No. 12 Tahun 2011.<sup>39</sup> Rumusannya adalah sebagai berikut :

1. Pasal 7 ayat 1 UU No.12 Tahun 2011

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>37</sup> Saldi Isra, *Bahan Materi PDF Tentang Eksistensi Perppu dalam Sistem Perundang-undangan*, hal. 3

<sup>38</sup> Maria Farida, *op. cit.*, hal. 2

<sup>39</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

- 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 Kabupaten/Kota;

2. Pasal 7 Ayat 2 UU No. 12 Tahun 2011

Kekuatan Hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat 1. dalam bagian “Penjelasan pasal demi pasal” Undang-Undang No. 12 tahun 2011 dijelaskan, yang dimaksud dengan “Hierarki” pada ketentuan pasal 7 ayat 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 adalah penjenjangan setiap jenis peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan lebih rendah tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi.

3. Pasal 8 ayat 1 UU No. 12 Tahun 2011

Jenis Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat 1 mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudicial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan

Undang-undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa yang setingkat.

#### 4. Pasal 8 ayat 2 UU No. 12 Tahun 2011

Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dibentuk berdasarkan kewenangan.

Kemudian setidaknya ada beberapa pasal yang mengatur tentang materi muatan yang terdapat dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yang mengatur tentang materi muatan perundang-undangan khususnya tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) terdapat dalam pasal 11 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 merumuskan bahwa materi muatan peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) sama dengan materi muatan Undaang-Undang.<sup>40</sup>

Pada dasarnya antara Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) mempunyai kedudukan yang sama atau setara di dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011, namun dari segi pembentukannya berbeda Kalau lah Undang-Undang dibentuk oleh DPR Kemudian disetujui oleh

---

<sup>40</sup> Aziz Syamsudin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014 Cet. ke 2, hal. 47

Presiden, Sidangan Perppu dibentuk oleh Presiden dalam keadaan yang dianggap genting atau dalam keadaan darurat tidak ada jalan lain, kecuali satu-satunya jalan yaitu dengan menerbitkannya Perpu sebagai langkah pengganti Undang-Undang.

Kualitas legislasi setidaknya mempunyai dua pengertian, yaitu kualitas materi sebuah Undang-Undang dan kualitas proses pembentukan Undang-Undang. Kualitas Materi Muatan Undang-undang berkaitan dengan pasal-pasal dalam sebuah Undang-undang sudah mencerminkan aspirasi masyarakat dan dapat menjadi titik masuk bagi upaya perbaikan kehidupan masyarakat dalam segala aspeknya. Sedangkan kualitas proses pembentukan sebuah undang-undang berkaitan dengan apakah proses pembahasan rancangan Undang-undang itu membuka partisipasi masyarakat dan penuh dengan perdebatan yang argumentatif.<sup>41</sup>

#### **E. Konsep Operasional**

Konsep operasional ini menjelaskan variable terkait dengan judul penelitian ini, mulai dari tinjauan yuridis, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) dan seterusnya. Konsepsi sendiri berasal dari bahasa latin, *Coceptus* yang memiliki arti sebagai suatu kegiatan atau proses berfikir, daya berfikir khususnya penalaran dan pertimbangan.<sup>42</sup> Konsepsi adalah salah satu bagian penting dalam teori. Peranan konsep dalam penelitian adalah

---

<sup>41</sup> Ahmad Kurdi Moerki, *Negara Hukum Dalam Ujian*, Ka-Tulis-Tiwa-Press, Jakarta, 2007, hal 2

<sup>42</sup> Komarudin dan Yooke Tjuparmah Komaruddin, *Kamus Istilah Karya Tulis Ilmiah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000, hal. 122

untung menghubungkan antara dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realita.

Oleh karena itu, dalam penulisan tesis ini dirumuskan serangkaian definisi sebagai berikut :

1. Tinjauan adalah memeriksa dengan cermat, mengamati atau menilik;<sup>43</sup> dalam hal ini penulisan ingin melihat atau meninjau tentang Perppu nomor 1 Tahun 2020 tersebut.
2. Yuridis adalah menurut hukum perseroan materil dan formil;
3. Kedudukan yang dimaksud merupakan kedudukan dari materi muatan dan urgensi dari Perppu nomor 1 Tahun 2020 tersebut;
4. Perppu adalah produk hukum yang dibuat oleh Presiden tanpa melibatkan Anggota DPR dan dalam keadaan darurat yaitu Perppu nomor 1 Tahun 2020.
5. Presiden adalah yang diamanatkan oleh Konstitusi untuk mengeluarkan Perpu dalam hal ikhwal kegentingan memaksa, berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang (Perppu)

#### **F. Metode Penelitian**

Dalam melaksanakan penelitian ini peneliti melakukan langkah-langkah dengan menggunakan metode sebagai berikut:

1. Jenis dan sifat Penelitian

---

<sup>43</sup> M.K. Abdullah, *Kamus Lengkap bahasa Indonesia Terbaru*, Sandoro Jaya, Jakarta, hal. 535

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam tesis ini adalah penelitian hukum Normatif, sedangkan dilihat dari sifatnya adalah deskriptif analitis.

## 2. Objek Penelitian

Objek penelitian ini mengenai Kedudukan 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).

## 3. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif data dan sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang dapat dikelompokkan menjadi :

a. Bahan Hukum Primer merupakan bahan yang menjadi sumber utama dalam penelitian, dan terdiri dari :

1. Norma atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan undang-undang Dasar 1945
2. Peraturan Dasar, yaitu :
  - Batang tubuh UUD 1945
  - Ketetapan-ketetapan MPR
3. Peraturan Perundang-undangan :
  - Undang-undang atau perpu
  - Peraturan pemerintah
  - Keputusan presiden
  - Keputusan Menteri

- Peraturan Daerah
- 4. Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, misalnya hukum adat
- 5. Yurisprudensi
- 6. Traktat
- 7. Bahan hukum dari zaman penjajangan yang sehingga kini masih berlaku, misalnya KUHP dan KUHPperdata.
- b. Bahan Hukum Sekunder memberikan penjelasan mengenai hukum primer, misalnya rancangan Undang-undang (RUU), rencana peraturan pemerintah (RPP), Hasil penelitian (hukum), hasil karya (ilmiah) dari kalangan hukum, dan sebagainya.<sup>44</sup>
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Misalnya : kamus-kamus (hukum) ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya. Agar diperoleh informasi terbaru dan berkaitan erat dengan permasalahannya, maka perpustakaan yang dicari dan dipilih harus relevan dan mutakhir.<sup>45</sup>

#### 4. Analisis Data dan Metode Penarikan Kesimpulan

Penelitian bidang Hukum dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, data dapat dianalisis secara kualitatif, artinya tanpa

---

<sup>44</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hal. 113

<sup>45</sup> *Ibid.*, hal. 114

menggunakan rumus statistic dan matematika.<sup>46</sup> Analisis secara kualitatif merupakan analisis dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan, kemudian membandingkan antara data dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau pendapat para ahli hukum. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan cara induktif atau deduktif sesuai dengan kondisi riil dari obyek penelitian yang diinginkan oleh peneliti.

Tahapan analisis dimulai dari pengumpulan data, pengolahan data dan terakhir penyajian data. Penarikan kesimpulan dapat menggunakan metode induktif atau metode deduktif.

---

<sup>46</sup> Ediwarman, *Monograf Metodologi Penelitian Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2016, hal, 23

## BAB II

### TINJAUAN UMUM

#### A. Kaidah-kaidah Hukum Muatan Konstitusi di Indonesia

Secara umum UUD berisi tiga hal pokok, yaitu :

- Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warga negara
- Ditetapkan susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental
- Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental

Sementara itu Bagir manan dan kuntana magnar berpendapat bahwa lazimnya, suatu UUD hanya berisi :

- a. Dasar-dasar mengenai jaminan terhadap hak-hak dan kewajiban penduduk atau warga negara'
- b. Dasar-dasar susunan atau organisasi negara
- c. Dasar-dasar pembagian dan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara
- d. Hal-hal yang menyangkut identitas negara, seperti bendera dan bahasa nasional.

Hubungan antara hukum dengan kekuasaan dirumuskan secara lebih ringkas oleh Mochtar kusumaatmaja dalam slogan bahwa “Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan , kekuasaan tanpa hukum adalah kelalilam”.

Dapat dikatakan bahwa konstitusi di setiap negara dapat berbeda tergantung kebutuhan masing-masing. Meskipun demikian terdapat beberapa isi yang senantiasa ada dalam setiap konstitusi.

Menurut A.A.H Struycken, Undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi :

- Hasil perjuangan politik bangsa diwaktu yang lampau
- Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa
- Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang
- Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Apabila masing-masing materi muatan tersebut kita kaji, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa disamping dokumen nasional, konstitusi juga sebagai alat yang berisi sistem politik dan sistem hukum yang hendak diwujudkan.<sup>47</sup>

Menurut Mr J. G Steenbeek, pada umumnya konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu :

- Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya
- Ditetapkannya susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental
- Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

---

<sup>47</sup> Dahlan Thaib, *Teori dan hukum konstitusi*, PT. Raja Grafindo persada, Jakarta, 2016, hal. 18

Dengan demikian apa yang diatur dalam setiap konstitusi merupakan penjabaran dari ketiga masalah pokok tersebut. Menurut Miriam Budiarjo, setiap Undang –undang dasar memuat ketentuan mengenai :

- Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislative, eksekutif, dan yudikatif, dll.
- Hak-hak asasi manusia
- Prosedur mengubah Undang-undang dasar
- Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-undang dasar.

a. Kaidah-kaidah Hukum

Apabila kita bandingkan pendapat Stebeek dengan pendapat Miriam budiarjo, maka pendapat Miriam ini lebih luas dalam cakupannya, yakni mencakup perubahan Undang-undang Dasar. Pengertian Kaidah Hukum

Kaidah hukum meruakan segala peraturan yang ada yang telah dibuat secara resmi oleh pemegang kekuasaan , yang sifatnya mengikat setiap orang dan pemberlakuannya merupakan paksaan yang harus ditaati dan apabila telah terjadi pelanggaran akan dikenakan sanksi tertentu.

Kaidah hukum lazimnya diartikan sebagai peraturan yang hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogyanya berperilaku, bersikap, dan bertindak ditengah-tengah masyarakat agak kepentingan

hukumnya dan kepentingan hukum orang lain itu terlindungi. Kaidah hukum pada hakikatnya merupakan perumusan suatu pandangan.<sup>48</sup>

Sedangkan kaidah dalam bahasa Arab, qo'idah bearti ukuran atau nilai pengukur. Norma sangat berkaitan dengan manusia. Manusia adalah zoon politicon atau kata lain makhluk yang saling ketergantungan atau makhluk yang tidak bisa hidup sendiri.<sup>49</sup> Sedangkan hukum adalah seperangkat aturan yang dibuat oleh badan yang berwenang yang mana di dalamnya bersifat memaksa yang jika dilanggarakan diberi sanksi.

Adapun tugas kaidah hukum ini yaitu untuk mencapai keadilan, yaitu keserasian antara (nilai) kepastian hukum dengan (nilai) kesebandingan hukum. Kaidah hukum berasal dari luar diri manusia yaitu dari kekuasaan eksternal diri manusia yang dipaksakan (*heteronom*) supaya dapat ditaati dan dilaksanakan. Masyarakat secara resmi diberi kuasa untuk memberi sanksi atau menjatuhkan hukuman kepada pelanggar kaidah hukum dan pengadilan sebagai lembaga yang mewakili masyarakat untuk mejatuhkan hukuman.<sup>50</sup>

Kaidah hukum lahir dan hidup di lingkungan manusia sejak manusia tersebut dilahirkan, oleh karenanya kaidah hukum juga disebut dengan sikap lahir seseorang. Kaidah hukum tidak mempersoalkan apakah sikap batin seseorang itu baik atau buruk, yang diperhatikannya adalah bagaimana perbuatan lahiriyah orang itu.

---

<sup>48</sup> Ahmad Kamil, *kaidah-kaidah hukum yurisprudensi*, Presda Media, Jakarta, 2004, hal.

<sup>49</sup> Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Op, Cit,..* hal 57.

<sup>50</sup> *Ibid.* hal. 58-59

## b. Kaidah Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Kaidah atau norma hukum dapat dibentuk secara “tertulis” dan “tidak tertulis” oleh lembaga-lembaga yang membentuknya. Norma hukum itu termasuk kedalam system norma hukum termasuk dalam system norma yang dinamis (nomodynamics), karena norma hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, jika dilihat darisegi “isi” norma tersebut, tetapi dari segi “berlakunya” atau “pembentukannya”. Maka hukum itu adalah sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*), dan hokum itu berjenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.

1. Norma hukum dalam perundang undangan
  - a. Norma sebagai aturan

Manusia adalah zoon politicon (bergantung satu sama lain), demikian Aristoteles menyebutnya. Oleh sebab itu manusia tidak dapat hidup sendiri, melainkan manusia selalu memerlukan manusia yang lainnya. Bahkan menurut P.J Bouman manusia baru menjadi manusia setelah hidup dengan sesame manusia lainnya.jalinan antara manusia yang tercipta yang disebabkan oleh hubungan satu sama lain itu akan membentuk suatu pranata dalam

sekelompok manusia, yang kemudian akhirnya membentuk sekelompok masyarakat<sup>51</sup>. Dalam kehidupan masyarakat yang sudah tercipta sebagai komunitas itu telah terbangun aturan-aturan sehingga secara tidak langsung membentuk tatanan social kemasyarakatan baru dalam hidup mereka. Tatanan yang sudah terbangun dalam sebuah komunitas akan membentuk keteraturan dalam pergaulan antar manusia yang disebabkan oleh nilai dan norma yang terbentuk.

Norma menjadi sarana bagi masyarakat untuk menertibkan, menuntut, dan mengarahkan tingkah laku anggota masyarakat dalam berinteraksi. Untuk bisa menjalankan fungsinya yang demikian itu, tentu ia harus mempunyai kekuasaan yang bersifat memaksa.

Maka dari itu, norma hukum memuat suatu penilaian mengenai perbuatan tertentu. Yang biasanya tampak dalam bentuk perintah dan larangan. Dengan demikian, apabila dikatakan bahwa hukum itu melakukan penilaian terhadap kehidupan masyarakat, maka menurut Satjipto Rahardjo bahwa hukum itu memiliki patokan-patokan yang dipakai untuk melakukan penilaian tersebut. Patokan-patokan inilah yang memberikan dasar bagi hukum untuk mengeluarkan petunjuk-petunjuk tentang tingkah laku, sehingga memberikan petunjuk itu tidak bersifat semena-mena, melainkan

---

<sup>51</sup> *Ibid.* hal. 57

ada nalarnya. Patokan-patokan untuk penilaian ini memberikan kesempatan untuk mengembangkan lebih lanjut pada masa mendatang.

b. Perangkat norma dalam hukum

Hans Kelsen mengemukakan adanya dua sistem norma yang pertama sistem norma statis yaitu suatu sistem yang melihat pada isi suatu norma, dimana suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus, atau norma-norma khusus itu dapat ditarik dari suatu norma yang umum.<sup>52</sup> Penarikan norma khusus dari suatu norma umum dalam arti norma umum itu dirinci menjadi norma-norma yang khusus dari segi isinya. Kedua, sistem norma dinamis yaitu suatu sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara pembentukannya dan penghapusannya. Hans Kelsen mengatakan norma hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamis karena norma hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak kita lihat dari segi isi norma tersebut tetapi dari segi berlakunya dan pembentukannya.

c. Pembagian Norma Hukum

a) Norma Hukum Umum dan Norma Hukum Individual.

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, hal.,59-61

Yang dikatakan dengan norma hukum umum adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak dan tidak tertentu. Maksudnya yaitu peraturan itu ditujukan untuk semua orang, semua warga negara, untuk seluruh provinsi dalam suatu wilayah. Sedangkan norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan atau dialamatkan pada seseorang, beberapa orang, atau banyak orang.

b) Norma Hukum Abstrak dan Norma hukum Konkret.

Norma hukum abstrak adalah suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya dalam arti tidak konkret. Sedangkan norma hukum konkret ialah suatu norma hukum yang melihat perbuatan seseorang itusecara lebih nyata.

c) Norma Hukum *Einmahlig* dan Norma Hukum *Dauerhaftig*.

Norma hukum *Einmahlig* adalah norma yang berlaku sekali selesai dan Norma hukum *Dauerhaftig* adalah norma hukum yang berlaku secara terus menerus (tidak dibatasi oleh waktu, jadi dapat berlaku kapan saja secara terus menerus, sampai peraturan itu dicabut atau diganti dengan peraturan yang baru.

d) Norma Hukum Tunggal dan Norma Hukum Berpasangan

Yang dikatakan dengan norma hukum tunggal ialah suatu norma hukum yang berdiri sendiri dan tidak diikuti oleh

suatu norma hukum lainnya, jadi isinya hanya merupakan suatu suruhan (*das sollen*) tentang bagaimana kita harus bertindak atau bertingkah laku. Sedangkan norma hukum yang berpasangan itu terdiri dari norma hukum primer, dan norma hukum sekunder. Norma hukum primer adalah suatu norma hukum yang berisi aturan atau patokan bagaimana cara kita harus berperilaku didalam masyarakat. Sedangkan norma hukum sekunder adalah suatu norma hukum yang berisi tata cara penanggulangnya apabila suatu norma hukum primer itu tidak dipenuhi.

## 2. Asas-asas hukum dalam perundang-undangan

Asas hukum merupakan tiang utama bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Dimana asas adalah suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum sebagai basic truth, sebab melalui asas hukum pertimbangan etis dan social masyarakat masuk kedalam hukum, dan mejadi sumber menghidupi nilai-nilai etis, moral dan social masyarakatnya. Van Der Vlies mengemukakan saran asas-asas formal dan material bagi pembentukan peraturan perundang undangan.<sup>53</sup>

Asas-asas formal yang diajukan nya adalah sebagai berikut:

1. Asas tujuan yang jelas
2. Asas organ/lembaga yang tepat
3. Asas perlunya pengaturan

---

<sup>53</sup> Ibid., hlm, 70-71

4. Asas dapatnya dilaksanakan
5. Asas konsensus

Sedangkan asas-asas material yang diajukannya adalah sebagai berikut:

1. Asas tentang terminology dan sistematika yang benar
2. Asas tentang dapat dikenali
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum
4. Asas kepastian hukum
5. Asas pelaksanaan hukum sebagai keadaan individual

Namun asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah disebutkan dalam UU No. 10 Tahun 2004 yaitu meliputi:

1. Asas kejelasan tujuan
2. Kelembagaan atau organ embentuk yang tepat
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan
4. Dapat dilaksanakan
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
6. Kejelasan rumusan

Keterbukaan Sementara itu, menurut Purnadi Purbacakra dan Soerjono Soekanto menyebutkan asas perundang-undangan itu meliputi:

1. Undang-undang tidak berlaku surut (retroaktif)

2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula
  3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*)
  4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posterior derogate lex priori*).
  5. Undang-undang yang tidak dapat diganggu gugat
  6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*welvaarstaat*).
3. Landasan dan sumber hukum dalam peraturan perundang-undangan
- a. Landasan dalam peraturan perundang-undangan
    1. Landasan filosofis

Yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan pemerintahan dalam suatu rencana atau draf peraturan Negara.
    2. Landasan yuridis

Yaitu ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi pembuatan suatu peraturan. Landasan yuridis ini dapat dibagi menjadi landasan yuridis formil yaitu landasan yuridis yang memberi kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat

peraturan tertentu dan landasan yuridis materil yaitu landasan untuk segi isi yaitu dasar hukum untuk mengatur hal hal tertentu.

### 3. Landasan sosiologis

Yaitu suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup.

Ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Dikatakan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum, kesadaran hukum masyarakat, tata nilai, dan hukum yang hidup dalam masyarakat.

#### b. Sumber hukum dalam peraturan perundang-undangan

Menurut Utrecht, sumber hukum dapat dibagi dalam arti formil dan materil. Sumber hukum dalam arti formil adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya. Karena bentuknya itu menyebabkan hukum berlaku umum, diketahui dan ditaati. Sedangkan sumber hukum materil adalah factor-faktor masyarakat yang mempengaruhi pembentukan hukum terutama terhadap pembuat undang-undang atau factor-faktor masyarakat yang mempengaruhi materi isi dari aturan-aturan hukum atau tempat darimana materi hukum itu diambil.

Sumber hukum materil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum, sehingga menurut Sudikno

Mertokusumo sumber hukum materil dapat diartikan dalam beberapa arti,yaitu:

1. Sebagai asas hukum
  2. Menunjukkan hukum terdahulu yang memberikan bahan bahan pada hukum yang sekarang berlaku
  3. Sebagai sumber berlakunya yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum
  4. Sebagai sumber darimana kita dapat mengenal hukum
  5. Sebagai sumber terjadinya hukum
4. Tata urutan dalam peraturan perundang-undangan

1. Norma Hukum Perundang-Undangan (Adanya Hirarki)

Menurut Hans Kelsen, norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan dan berdasar pada norma yang lebih tinggi.

2. Hirarki Perundang-Undangan

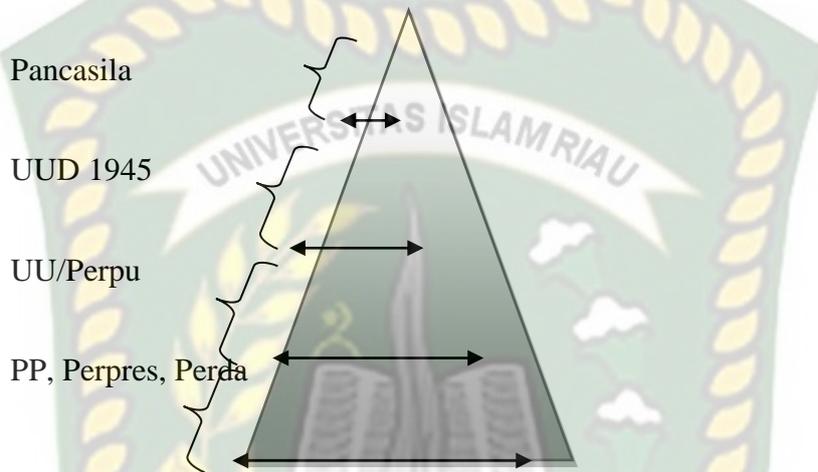
Teori Hans Kelsen ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh salah satu muridnya, yakni Hans Nawiasky. Didalam suatu negara di mana norma dasarnya (*grundnorm*) ini sering kali disebut juga “*staatsfundamental-norm*”<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Ellydar Chaidir..., *Op.Cit.*, hal 85.

### 3. Tata Urutan Perundang-Undangan Indonesia

Menurut UU No 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan maka tata susunan norma hukum yang terbangun adalah berturut-turut . Hal ini digambarkan sebagai berikut :



### 4. Sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia

Mengenai sejarah peraturan perundang undangan di Indonesia tidak semata-mata menguraikan rangkaian peristiwa dan waktu atau tahun yang terjadi berkaitan dengan masalah perundang-undangan yang pernah berlaku, tetapi juga harus mampu merangkum pula jenis peraturan perundang-undangan tertentu dan jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat atau ditetapkan dalam suatu saat tertentu, baik pada masa sebelum kemerdekaan maupun sesudah kemerdekaan republik Indonesia.

Secara garis besar pembagian waktu yang berkaitan dengan sejarah perundang-undangan di Indonesia dapat dibagi atas dua periode besar yaitu:

1. Masa penjajahan, yang meliputi:

a. Masa pemerintahan Hindia Belanda, yaitu sejak *Verenigde Oostindie Compagnie* (VOC) dibubarkan pada tanggal 31 Desember 1799.

1. Masa Besluiten Regering

Yaitu, masa pemerintahan hindia belanda yang didasarkan kepada keputusan-keputusan raja. Masa ini dimulai sejak tahun 1814 hingga 1855. Untuk menyelenggarakan pemerintahan, dihindia belanda diberlakukan peraturan-peraturan yang berupa keputusan-keputusan raja belanda. Pada saat itu raja belanda masih berkuasa absolut lebih-lebih terhadap Negara jajahannya.

2. Masa Regerings Reglement

Pada tahun 1848 dibelanda terjadi perubahan di dalam sistem pemerintahan. Hal itu dimuat dalam *Growthwet* yang baru. Dimana raja belanda yang semula memegang kekuasaan secara mutlak berubah menjadi nominal atau terbatas. kekuasaan pemerintah secara nyata berada pada para menteri dibawah tanggung jawab perdana menteri.

3. Masa indische staats regeling

Pada tahun 1926 dihindia belanda dibentuk *Volksraad* atau dewan rakyat. *Volksraad* bertugas memberikan nasihat kepada gubernur jenderal dalam pembuatan peraturan

perundang-undangan. Karena dinegeri belanda terjadi perubahan kembali atas *Grownwet* pada tahun 1922 maka perubahan itu membawa akibat terhadap kelembagaan di hindia belanda

## 2. Masa pendudukan tentara Jepang sejak 9 Maret 1942

Pada masa pendudukan jepang tentara jepang tidak banyak dikeluarkan peraturan perundang-undangan. Tentara jepang hanya menggunakan Osamu Seirei atau Undang-undang nomor 1 tahun 1942 tanggal 7 maret 1942. Undang-undang tersebut berisi tentang pemberlakuan badan-badan kenegaraan atau aturan-aturan yang sudah ada pada jaman Hindia Belanda. Selain itu juga dikeluarkan peraturan pelaksana dari undang-undang yang dikenal dengan sebutan Osamu Kenrei.

## 3. Masa Kemerdekaan, yang meliputi beberapa kurun waktu,yakni:

- a. Masa berlakunya UUD 1945 periode pertama, sejak 18 Agustus 1945 hingga 27 Desember 1949, yaitu smasa yag sarat dengan praktek ketatanegaraan.
- b. Masa berlakunya Konstitusi RIS 1949 dengan bentuk Negara federal, sejak 27 Desember 1949 hingga 17 Agustus 1950.
- c. Masa berlakunya UUDS 1950, yaitu masa kembali ke Negara kesatuan sejak 17 Agustus 1950 hingga 5 Juli 1959.

- d. Masa setelah keluarnya Dekrit Presiden dan kembali ke UUD 1945 sejak 5 Juli 1959 hingga 1998 UUD 1945 sebelum amandemen
  - e. Masa setelah UUD 1945 di amandemen satu tahun setelah reformasi sejak 1999 hingga sekarang.
1. Masa Berlakunya UUD 1945 Periode I Dari Tanggal 18 Agustus 1945 Sampai 27 Desember 1949

Jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku pada saat berlakunya UUD 1945 periode 1 meliputi sebagai berikut:

1. UUD 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
5. Peraturan Pemerintah
6. Penetapan Presiden
7. Peraturan Presiden
8. Maklumat Presiden
9. Maklumat Wakilpresiden
10. Maklumat Pemerintah
11. Penetapan pemerintah
12. Keputusan Presiden
13. Keputusan Menteri
14. Peraturan Daerah Provinsi Dan Kabupaten/Kota

2. Masa Berlakunya Konstitusi RIS 1949 Dengan Bentuk Negara Federal, Sejak 27 Desember 1949 Sampai 17 Agustus 1950 Berdasarkan konstitusi RIS 1949 maupun dalam praktek dikenal jenis-jenis peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar
  2. Undang-Undang Federal
  3. Undang-Undang Darurat
  4. Peraturan Pemerintah
  5. Keputusan Presiden
  6. Peraturan/Undang-Undang Negara Bagian
  7. Peraturan Menteri
  8. Peraturan Daerah
3. Masa Berlakunya UUDS 1950 dari Tanggal 27 Agustus 1950 Hingga 5 Juli 1959

Berdasarkan ketentuan dalam UUDS 1950 dan dalam praktek penyelenggaraan kenegaraan, jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang ada dan pernah berlaku adalah:

1. Undang-Undang Dasar
2. Undang-Undang
3. Undang-Undang Darurat
4. Peraturan Pemerintah
5. Penetapan Presiden

6. Peraturan Presiden
7. Keputusan Presiden
8. Peraturan Perdana Menteri
9. Peraturan menteri
10. Keputusan Menteri
11. Peraturan Daerah Provinsi Dan Kabupaten/Kota.
  - a. Masa Setelah Keluarnya Dekrit Presiden Dari Tanggal 5 Juli Sampai 21 Mei 1998 Pra Amandemen UUD 1945 Periode II dalam hal terjadi tumpang tindih dan penggunaan yang keliru dari peraturan perundang-undangan. Hal tersebut menimbulkan berbagai kerancuan seperti :
    1. kerancuan dalam materi muatan
    2. kerancuan dalam tata urutan (hirarki)
    3. kerancuan dalam penetapan sumber hukum keberadaan peraturan perundang-undangan
    4. kerancuan dalam penetapan fungsi peraturan perundang-undangan.

b. Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Sejak 1966-2011

TAP MPRS No. XX/ MPRS/1966	TAP MPR No. III/MPR/ 2000	UU No. 10 Tahun 2004	UU No. 12 Tahun 2011
UUD 1945			UUD 1945
TAP MPR	UUD 1945	UUD 1945	TAP MPR
UU/Perpu	TAP MPR	UU/ Perpu	UU/PERPU
PP	UU	PP	PP
Kepres	Perpu	Perpres	Perpres
Peraturan pelaksana lainnya: a. Permen b. InstruksiMenter i	- Kepres - Perda	- Perda: a. Perda Provinsi b. perda Kab/Kota c. Perdes	Perda Prov. Perda Kab/Kota

c. Keberadaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Sistem Hierarki Perundang-Undangan

Peraturan Perundang-undangan merupakan sumber hukum utama di negara-negara yang menganut sistem eropa kontinental atau *civil law system*. Indonesia merupakan negara yang sampai saat ini bercirikan sistem hukum eropa kontinental, selain bahwa indonesia berlaku juga sistem hukum adat

dan sistem hukum islam. Banyak para sarjana hukum berpendapat bahwa Indonesia menganut pluralisme hukum atau bahkan dinyatakan dengan istilah *Hybrid Law System* atau *Mixed Law System*. Namun, secara formal ciri-ciri sistem hukum Eropa kontinentallah yang menjadi corak ber hukum negara indonesia. Hal itu dapat kita lihat dimana Indonesia cenderung pada penerapan ajaran positivisme hukum. Hukum dimaknai sebagai peraturan yang tertulis yang berisikan norma hukum dan dibuat oleh penguasa yang berwenang serta adanya ketaatan dari masyarakat atas peraturan tersebut sesuai dengan prosedur pembentukan undang-undang yang berlaku.

Salah satu ciri sistem hukum Eropa Kontinental adalah penempatan peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum utama dalam bernegaranya. Peraturan perundang-undangan menjadi rujukan dalam setiap sektor kehidupan manusia baik secara individual, bermasyarakat, berbangsa maupun bernegara. Untuk itu peranan peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting sebagai pedoman bertingkah laku setiap orang dalam sebuah negara. Benar dan tidak benar suatu perbuatan dihukumi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan ini berlaku mengikat secara umum dan memiliki daya paksa berupa pengenaan sanksi bagi setiap orang baik individu maupun badan atau lembaga yang melanggar peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat negara

yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Peranan dan fungsi peraturan perundang-undangan menjadi sangat vital dan strategis dalam kehidupan suatu negara. Tertib dan tidak tertibnya masyarakat dipengaruhi peraturan perundang-undangan karena peraturan perundang-undangan dibentuk untuk membuat tatanan sosial yang tertib sesuai dengan cita-cita idealnya. Walaupun selain peraturan perundang-undangan, elemen budaya hukum masyarakat sangat menentukan berpengaruh bagi efektifitas implementasi suatu peraturan perundang-undangan.<sup>55</sup>

Sebagai yang dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan (legislasi) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini didasarkan atas beberapa alasan yaitu :

1. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali (diidentifikasi), mudah ditemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis, dan tempatnya jelas, begitu pula pembuatnya.
2. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah ditentukan kembali.

---

<sup>55</sup> Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika Offset, 2018, Jakarta, hal. 2

3. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji bagi segi-segi formal maupun materi muatannya.
4. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan zaman.<sup>56</sup>
  - a. Undang Undang atau Perppu
    - a) Undang Undang adalah untuk melaksanakan Undang Undang Dasar atau Ketetapan MPR/ 13 TAP MPRS No. XX/MPRS/1966.
    - b) Dalam hal ihwah kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan peraturan sebagai pengganti undang undang.
      - 1) Peraturan pemerintahan itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut.
      - 2) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintahan itu harus dicabut.
  - b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

Pasal 3 ayat (4) Tap MPR III/2000 tidak menyatakan secara tegas materi muatan dari Perpu. Pasal tersebut hanya menegaskan peraturan pemerintahan pengganti undang undang dibuat oleh presiden alam hal ihwah kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan sebagai berikut :

Peraturan Pemerintahan pengganti undang undang harus diajukan ke

---

<sup>56</sup> Bagir Manan dalam buku A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Setara Press, 2015, Jawa timur, hal. 2

Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut. Dewan Perwakilan Rakyat dapat menerima atau menolak peraturan pemerintahan pengganti Undang Undang dengan tidak mengadakan perubahan. Jika ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, peraturan pemerintah pengganti undang undang tersebut harus dicabut. Materi Muatan Perpu dengan demikian segala peraturan terkait hal ihwal kegentinagn yang memaksa.

Dikarenakan Pasal 2 Tap MPR III/2000 meletakkan hierarki undang undang dan Perpu tidak sederajat maka tidak mungkin disimpulkan materi muatan perpu sama dengan materi muatan undang undang. Walaupun sebetulnya jika membaca Pasal 3 ayat (4) Tap MPR III/2000 setelah melalui persidangan dan DPR menerima Perpu dan DPR menerima Perpu tersebut, maka Perpu tersebut akan menjadi undang undang.

- c. Fungsi Undang-undang dan peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-undang (Perppu)

Fungsi Undang-undang dan Perpu adalah sebagai berikut:

- a. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-undang Dasar 1945 yang tegas-tegas menyebutnya.

Fungsi yang pertama ini terlihat jelas di dalam pasal-pasal Undang-undang Dasar 1945; dalam pasal-pasal tersebut dinyatakan secara tegas-tegas 18 masalah yang harus di atur dengan Undang-undang. Masalah-masalah tersebut adalah sebagai berikut.

1. Pasal 2 ayat (1) : tentang Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Pasal 12 : tentang Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya.
3. Pasal 16 ayat (1) : tentang Susunan Dewan Pertimbangan Agung.
4. Pasal 18 : tentang Pemerintahan di Daerah.
5. Pasal 19 ayat (1) : tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat.
6. Pasal 23 ayat (1) : tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara.
7. Pasal 23 ayat (2) : tentang Pajak.
8. Pasal 23 ayat (3) : tentang Macam dan Harga Mata Uang.
9. Pasal 23 ayat (4) : tentang Hal Keuangan Negara.
10. Pasal 23 ayat (5) : tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
11. Pasal 24 ayat (1) : tentang Kekuasaan Kehakiman.
12. Pasal 24 ayat (2) : tentang Susunan Kekuasaan Badan-badan Kehakiman.
13. Pasal 25 : tentang Syarat-syarat untuk menjadi Hakim dan syarat-syarat untuk di berhentikan sebagai hakim.
14. Pasal 26 ayat (1) : tentang Warga Negara.
15. Pasal 26 ayat (2) : tentang Kewarganegaraan.

- 16.Pasal 28 : tentang Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dan tulisan dan sebagainya.
- 17.Pasal 30 ayat (2) : tentang Syarat-syarat pembelaan Negara.
- 18.Pasal 31 ayat (2) : tentang Sistem Pengajaran Nasional.

- b. Pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam Batang Tubuh UUD 1945.

Fungsi ini tersirat dalam Penjelasan Umum UUD 1945 alinea IV yang menentukan:

“Maka telah cukup jikalau Undang-undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya garis garis besar sebagai instruksi kepada pemerintahan pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara baru dan negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedangkan aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu di serahkan kepada Undang-undang yang lebih mudah cara membuat, mengubah, dan mencabut.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, apabila kita hendak mengatur segala sesuatu yang merupakan pengaturan lebih lanjut dari Batang Tubuh UUD 1945, kita harus mengaturnya dengan Undang-undang.

- c. Pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam TAP MPR yang tegas-tegas menyebutnya.

Fungsi Undang-undang disini adalah sesuai dengan TAP MPR No.XX/MPRS/1966 yang menyebutkan dalam Lampiran II bahwa fungsi Undang-undang adalah untuk melaksanakan Undang-undang Dasar atau Ketetapan MPR. Pengaturan lebih lanjut dari ketentuan dalam TAP MPR yang tegas-tegas menyebutnya ini maksudnya adalah, apabila sesuatu masalah disebut secara tegas dalam suatu TAP MPR untuk diatur dengan Undang-undang, maka kita harus mengaturnya dengan Undang-undang.

- d. Pengaturan di bidang materi Konstitusi, seperti:
- Organisasi, tugas dan susunan lembaga tertinggi/tinggi negara
  - Tata hubungan antara negara dan warga negara dan antara warga negara/penduduk timbal balik.

Fungsi yang terakhir ini merupakan pendapat para ahli yang menyatakan bahwa pengaturan di bidang materi konstitusi seperti peraturan mengenai organisasi dan susunan lembaga tertinggi negara atau lembaga tinggi negara serta hubungan antara negara dan warga negara, misalnya tentang organisasi dan susunan lembaga Mahkamah Agung, susunan organisasi dan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat, atau mengenai masalah perkawinan, perpajakan, dan lain-lain hal sehubungan dengan materi di bidang konstitusi, selalu harus di atur dalam suatu Undang-undang.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Maria Farida, *Op. Cit.*, hal. 113

d. Asas-asas dalam Pembentukan peraturan Perundang-undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas-asas tertentu yang pada awalnya berkembang dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*beginselen van behoorlijk bestuur*). Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik dimaksud adalah:

- (1) Asas tidak menyalahgunakan kekuasaan (*detournement de pouvoir*);
- (2) Asas tidak bertindak sewenang-wenang (*kennelijke onredelijkheid/willekeur*);
- (3) Asas perlakuan yang sama (*gelijkheidsbeginsel*);
- (4) Asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*);
- (5) Asas memenuhi harapan yang ditimbulkan (*gewekte verwachtingen honoreren*);
- (6) Asas perlakuan yang jujur (*fair play*);
- (7) Asas kecermatan (*zorgvuldigheid*);
- (8) Asas keharusan adanya motivasi dalam tindakan (*motivering*).<sup>102</sup>

Sejumlah ahli hukum kemudian mengembangkan beberapa asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang menurut A. Hamid S. Attamimi asas-asas tersebut dapat dibagi menjadi asas-asas yang bersifat formal dan asas-asas yang bersifat material.<sup>103</sup> Asas-asas formal berkaitan dengan tata cara pembentukan dan bentuk peraturan perundang-

undangan, sedang asas-asas material berkaitan dengan isi atau materi peraturan perundang-undangan.

Koopmans, ahli hukum tata Negara Belanda, membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam arti formil (*wet formale zin*) yang berhubungan dengan : (a) prosedur; (b) bentuk dan kewenangan; (c) masalah kelembagaan; dan (d) masalah isi peraturan. Termasuk ke dalam prosedur adalah: (a) keterbukaan pada proses pengambilan keputusan; dan (b) pengumuman hasil akhirnya.

Selanjutnya *Van der Vlies* membagi asas formal material dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagai berikut:

“ Asas-asas formal yang diikuti :

- (i) Asas tujuan yang jelas ( *beginsel van duidelijke doelstelling* );
- (ii) Asas organ/lembaga yang tepat ( *beginsel van het juiste orgaan* );
- (iii) Asas perlunya pengaturan ( *het noodzakelijkheids beginsel* );
- (iv) Asas dapat dilaksanakan ( *het beginsel van uitvoerbaarheid* );
- (v) Asas consensus ( *het beginsel van de concensus* ).

Asas asas yang material meliputi:

- (i) Asas tentang termologi dan sistematika yang benar ( *het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek* );
- (ii) Asas tentang dapat dikenali ( *het beginsel van de kenbaarheid* );
- (iii) Asas perelakuan yang sama dalam hukum ( *het rechtsqelijkheid beginsel* );

- (iv) Asas kepastian hukum ( *het rechtszekerheidsbeginsel* )
- (v) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual ( *het beginsel van de individuele rechtsbedeling* ).”

Secara umum asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang patut ( baik ) menurut pandangan A. Hamid S. Attamimi, meliputi:

- a. Asas cita hukum Indonesia;
- b. Asas Negara Berdasarkan Atas Hukum dan Asas Pemerintahan Berdasarkan Sistem Konstitusi;
- c. Asas-asas lainnya.

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh.<sup>58</sup>

- a. Cita hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila ( Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (*idee*), yang berlaku sebagai “bintang pemandu”.
  - b. Norma Fundamental Negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila ( Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai norma );
- (1) Asas-asas Negara Berdasarkan Atas Hukum yang menempatkan Undang Undang sebagai alat pengatur yang khas berada dalam ( *der Primat des Rechts* );

---

<sup>105</sup>I.C. van der Vlies.Handbook. Wetgeving (Zwolle; Tjeenk Willink, 1987) hlm. 186 dalam A. Hamid S. Attamimi. Ibid. hlm. 330-331.

<sup>106</sup>Ibid, hlm. 344-345.

- (2) Asas-asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang undangan yang patut meliputi juga:

- (1) Asas tujuan yang jelas;
- (2) Asas perlunya peraturan;
- (3) Asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
- (4) Asas dapatnya dilaksanakan;
- (5) Asas dapatnya dikenali;
- (6) Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- (7) Asas kepastian hukum;
- (8) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual;

Apabila mengikuti pembagian kedalam asas yang formal dan asas material, maka A.Hamid S. Attamimi cenderung membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut sebagai berikut:

- a. Asas-asas formal, dengan perincian:
  - (1) Asas tujuaj yang jelas;
  - (2) Asas perlunya pengaturan;
  - (3) Asas organ/lembaga yang tepat;
  - (4) Asas materi muatan yang tepat;

- (5) Asas dapatnya dilaksanakan; dan
  - (6) Asas dapatnya dikenali.
- b. Asas-asas material, dengan perincian:
- (1) Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Hukum Fundamental Negara;
  - (2) Asas sesuai dengan hukum dasar Negara;
  - (3) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara Berdasarkan Atas Hukum; dan
  - (4) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan Berdasarkan Sistem Konstitusi.

Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan membedakan antara asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, Pasal 5 UU No.12 Tahun 2011 menentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi<sup>59</sup>

- (1) Asas kejelasan tujuan; bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- (2) Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh

---

<sup>59</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

- (3) Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan; bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- (4) Asas dapat dilaksanakan; bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- (5) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan dimanfaatkan dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (6) Asas kejelasan rumusan; bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pemilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- (7) Asas keterbukaan; bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan,

dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Sedang yang berkaitan dengan asas materi muatan peraturan perundang undangan, Pasal 6 Ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 menentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung:<sup>109</sup>

- (1) Asas pengayoman; bahwa setiap materi muatanperaturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- (2) Asas kemanusiaan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- (3) Asas kebangsaan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik ( kebhinnekaan ) dengan tetap menjaga prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia.
- (4) Asas kekeluargaan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- (5) Asas kenusantaraan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus senantiasa memperhatikan kepentingan

seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

- (6) Asas *bhinneka tunggal ika*; bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (7) Asas keadilan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa kecuali.
- (8) Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- (9) Asas ketertiban dan kepastian hukum; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- (10) Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keselarasan, dan keserasian, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.

Selain beberapa asas diatas Pasal 6 Ayat (2) UU No.12 Tahun 2011 juga menentukan bahwa peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Dalam penjelasan Pasal tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain: (a) dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; (b) dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan iktikad baik.<sup>60</sup>

#### **d. Keberadaan pandemi Virus Covid-19 di Indonesia**

Ketika pertama kali diumumkan sebagai pandemi global pada 11 Maret lalu oleh WHO jumlah infeksi di seluruh dunia telah mencapai lebih dari 121.000. Alih-alih Indonesia masih merasa aman dari wabah virus yang sudah melumpuhkan sebagian negara-negara di dunia, Presiden Joko Widodo pada awal Maret lalu yang tadinya membuat masyarakat berada di zona nyaman, harus mengakui kekalahan dengan adanya laporan kasus covid-19 yang disebabkan oleh virus SARS-Cov-2 atau yang lebih dikenal dengan sebutan virus Corona.

Penyebaran virus yang tak-pernah-disangka (*atau tak pernah diantisipasi*) akan sampai di Indonesia hingga kini masih berlanjut. Pusat Pemodelan Matematika dan Simulasi Institut Teknologi Bandung

---

<sup>60</sup> A. Rosyid Al Atok, *Op.Cit.*, hal. 25

mempekirakan pandemi ini akan mencapai puncaknya pada akhir Maret dan berakhir pada pertengahan April 2020. Bahkan dengan kedinamisan data yang ada, prediksi tersebut bisa saja berubah. Data ini tentunya bukan untuk membuat kepanikan di tengah masyarakat, namun lebih untuk membuat masyarakat waspada dan memberikan gambaran bagi pemerintah dalam penanganannya. Yakni penanganan secara komprehensif, khususnya untuk mencegah penyebaran yang lebih luas agar jumlah infeksi dapat ditekan.

Perlu diketahui, akibat pemerintah terlihat ‘santai’ dalam mengantisipasi kedatangan virus ke Indonesia, Direktur Jenderal WHO telah turun tangan mengirimkan surat tertanggal 10 Maret 2020 kepada Presiden RI untuk mempertanyakan tingkat kesiapan Indonesia dalam menghadapi pandemi global, keterbukaan pemerintah dalam menangani kasus hingga menyoroti pendekatan Indonesia dalam melacak dan mendeteksi kasus corona. Sebenarnya secara sederhana dapat dipahami bahwa upaya Pemerintah dengan bersikap tenang (*cenderung santai/lamban?*) menangkal krisis adalah dengan meminimalisir informasi agar tidak ada kepanikan. Namun logika pendek tersebut menyebabkan permasalahan yang lebih pelik, salah satunya masyarakat yang kekurangan informasi akan lebih mudah termakan *hoax* ketika tidak ada rujukan yang resmi. Akibatnya masyarakat kurang bisa mendapat akses yang benar untuk upaya pencegahan yang bisa dilakukan sejak dini.

Maka dari itu PLEADS FH Unpad merasa perlu untuk melakukan kajian ilmiah terhadap pandemik yang terus berekskalasi ini. Masyarakat

perlu mendapatkan edukasi yang baik mengenai penanggulangan Covid-19 dan mendapat kepastian dari pemerintah, bahwa secara hukum Pemerintah wajib memberikan pelayanan kesehatan yang memadai, dan masyarakat berhak mendapat perlindungan sebagai *inherent rights*. Perlindungan pun harus pula menjamin setiap orang yang berada di garda depan.

Covid-19 merupakan penyakit yang diidentifikasi penyebabnya adalah virus Corona yang menyerang saluran pernapasan. Penyakit ini pertama kali dideteksi kemunculannya di Wuhan, Tiongkok. Sebagaimana diketahui bahwa SARS-Cov-2 bukanlah jenis virus baru. Akan tetapi dalam penjelasan ilmiah suatu virus mampu bermutasi membentuk susunan genetik yang baru, singkatnya virus tersebut tetap satu jenis yang sama dan hanya berganti seragam. Alasan pemberian nama SARS-Cov-2 karena virus corona memiliki hubungan erat secara genetik dengan virus penyebab SARS dan MERS.

Oleh karena itu, untuk menangani hal tersebut diperlukan suatu pendekatan dimana interaksi dalam lingkungan dapat terjaga walaupun manusia melakukan kontak dengan hewan sekalipun. Pendekatan tersebut disebut dengan *One Health*. Pendekatan ini melibatkan pendekatan kolaboratif, multisektor, dan transdisipliner yang wilayah cakupannya dari tingkat lokal, regional, nasional hingga global bertujuan mencapai hasil kesehatan yang optimal mengenai hubungan antara manusia, hewan, tumbuhan dan lingkungan yang sama. Dapat disimpulkan bahwa konsep ini mengajarkan arti berbagi lingkungan dengan tidak merugikan satu sama lain.

Dalam hal penegakan hukum, mari kita tinjau dari awal munculnya virus tersebut di Indonesia. Pemerintah RI berdasarkan Pasal 154 UU Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan, wajib mengumumkan wilayah yang menjadi sumber penularan penyakit ke masyarakat. Ini berarti pemerintah wajib mengungkapkan jenis dan persebaran penyakit yang berpotensi menular atau menyebar dalam waktu yang singkat serta menyebutkan daerah yang menjadi sumber penularan. Namun, faktanya pemerintah lamban dalam menyebarkan informasi terkait kasus pertama Covid-19 yakni pengumuman secara resmi baru disampaikan setelah sepekan sejak dinyatakannya dua pasien positif virus SARS-Cov-2 dan tidak adanya pemberitahuan domisili dua pasien tersebut. Hal ini membuktikan bahwa pemerintah terlihat ragu dalam menghadapi pandemi global ketika sebelumnya terlalu *jumawa* dalam mengantisipasi datangnya virus tersebut ke Indonesia.

Tetapi dalam membahas suatu permasalahan, kita tidak bisa berlarut-larut membahas hal yang sudah terjadi dan terlanjur menyimpang. Maka lebih baik memperbaiki ke depan, pemerintah harus mempersiapkan skenario lebih lanjut dalam penanganan Covid-19 terutama untuk mengantisipasi lonjakan jumlah infeksi yang sudah di prediksi, bahwa disini hukum juga harus ditegakan baik ketika penanganan dan dapat turut mencegah jika wabah serupa terjadi di depan (futuristik).<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> <http://fh.unpad.ac.id/covid-19-dalam-perspektif-one-health-approach-dan-law-enforcement/>, diakses Tanggal 10 Oktober 2020

**e. Keadaan Darurat Negara Dalam Konsep Hukum Administrasi dan Hukum Tata Negara**

Didalam keadaan normal, sistem norma hukum diberlakukan berdasarkan undang-undang dasar dan perangkat peraturan perundang-undangan yang secara resmi diadakan untuk mengatur berbagai aspek yang berkenaan dengan penyelenggara kegiatan bernegara pada umumnya. Memang terkadang kurang terbayangkan bahwa akan ada keadaan lain yang bersifat tidak normal, dimana sistem hukum yang biasa itu tidak dapat diharapkan efektif untuk mewujudkan tujuan hukum itu sendiri. Kecendrungan demikian ini, bukan saja biasa terjadi diantara org awam, tetapi dikalangan para ahli hukum itu sendiri juga demikian.

Dalam lapangan, disamping kondisi negara dalam keadaan biasa (*ordinary condition*) atau (*normal condition*), kadang-kadang timbul atau terjadi keadaan yang tidak normal. Keadaan yang menimpa suatu negara yang bersifat tidak biasa atau tidak normal itu memerlukan pengaturan yang bersifat tersendiri sehingga fungsi-fungsi negara terus bekerja secara efektif dalam keadaan yang tidak normal itu. Dalam keadaan yang demikian itu, bagaimanapun juga, sistem norma hukum yang diperuntukan bagi keadaan yang tidak normal tidak, dapat diharapkan efektif untuk dipakai guna mencapai tujuan hukum yang menjamin keadilan, kepastian dan kebergunaannya. Oleh karena itu sejak semula keadaan tidak normal itu sudah seharusnya diantisipasi dan dirumuskan pokok-pokok garis besar pengaturannya dalam undang-undang dasar. Bahkan karena pentingnya hal

ini, juga diperlukan pengaturan dalam bentuk undang-undang tersendiri sehingga hal-hal dasar mengenai bekerjanya fungsi-fungsi kekuasaan dalam keadaan tidak normal itu dapat ditetapkan bersama oleh wakil rakyat di DPR bersama-sama oleh presiden sebagai pihak eksekutif.<sup>62</sup>

Secara teoritis, hukum administrasi negara merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan yang keberadaannya setua dengan konsep negara hukum atau muncul bersamaan dengan diselenggarakannya kekuasaan negara dan pemerintahan berdasarkan aturan tertentu. meskipun demikian hukum administrasi negara sebagai suatu cabang ilmu, khususnya di wilayah negara hukum kontinental, baru muncul belakangan. pada awalnya khususnya negara belanda, hukum administrasi ini menjadi satu kesatuan dengan hukum tata negara atau dengan nama *staat en administratir recht*. Agak berbeda dengan yang berkembang di Perancis sebagai bidang tersendiri disamping hukum tata negara, dan selain itu "*het bestuursrecht vormt in vergelijking tot het privaatrecht het stfrecht een relatief jong rechtsgebied*" ( dibandingkan dengan hukum perdata dan hukum pidana, hukum administrasi negara merupakan bidang hukum yang relative muda).<sup>63</sup>

Dalam hukum adminitrasi negara yang merupakan kumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara pejabat administrasi negara

---

<sup>62</sup> Jimly Asshidqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hal. 2

<sup>63</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hal. 23

dengan warga masyarakat sebenarnya bertujuan untuk mengimplementasikan *policy* pemerintah guna menertibkan masyarakat.<sup>64</sup>

Kata Adminitrasi berasal dari bahasa latin “*administrare*” yang berarto *to manage*. Derivasinya antara lain menjadi “*administration*” yang berarti *besturing* atau pemerintahan.<sup>65</sup> Dalam perkembangan selanjutnya pada tahun 1969, pengertian istilah hukum administrasi Negara oleh G. Pringgodgi, S.H (Dosen Universitas Indonesia) dijelaskan sebagai berikut : “ Oleh Karena itu di Indonesia kekuasaan eksekutif dan kekuasaan berada dalam satu tangan, yaitu Presiden, maka pengertian Hukum adaministrasi Negara yang luas terdiri atas tiga unsur :

- a. Hukum Tata Pemerintahan, Yakni hukum eksekutif atau hukum tata pelaksanaan undang-undang, dengan perkataan lain, hukum tata pemerintahan ialah hukum mengenai aktivitas-aktiviatas kekuasaan eksekutif (Kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang).
- b. Hukum Administrasi Negara dalam arti sempit, yakni hukum tata pengurusan rumah tangga Negara (rumah tangga yang dimaksudkan, segala tugas-tugas ditetapkan dengan undang-undang sebagainurusan Negara).
- c. Hukum Tata Usaha Negara, yakni hukum mengenai surat menyurat, rahasia dinas dan jabatan, kearsipan dan dokumentasi, pelaporan dan statistic, tata cara penyimpanan berita acara, pencatatan sipil,

---

<sup>64</sup> Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bojokerto, 2004, hal. 7

<sup>65</sup> Ridwan HR, op.,Cit. hal. 25

pencatatan nikah, talak dan rujuk, publikasi dan penerbitan-penerbitan Negara.<sup>66</sup>

Ada tiga arti dari Administrasi Negara, yaitu :

- a. sebagai aparatur Negara, aparatur pemerinahan, atau intitusi politik (kenegaraan), artinya meliputi organ yang berada di bawah pemerintahan, mulai dari presiden, Menteri termasuk Sekretaris Jendral, Direktur Jendral, Inspektur Jendral, Gubernur, Bupati, dan sebagainya, singkatnya semua organ yang menjalankan adminitrasi Negara.
- b. sebagai fungsi atau aktivitas, yakni sebagai kegiatan pemerintahan artinya kegiatan mengurus kepentingan Negara.
- c. sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang, artinya meliputi Segala tindakan aparatur Negara dalam menyelenggaran undang-undang.<sup>67</sup>

Ruang lingkup hukum dministrasi pemerintahan menurut van vollen hoven dalam buku : *Omtrek Van het Adminitratiefrecht*, yang dikenal dengan teori “*residu teori*” dapat dilihat dalam sekema hukum sebagai berikut :

1. Hukum Tata Negara/Staatsrecht meliputi :
  - a. Pemerintah/*Bestuur*
  - b. Peradilan/*rechtpraak*
  - c. polisi/*politie*

---

<sup>66</sup> C.S.T. Kansil, Chritine S.T. Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005, hal, 3

<sup>67</sup> *Ibid*,... hal. 4

- d. perundang-undangan/*regeling*
2. Hukum Perdata/*burgerlijk*
3. Hukum Pidana/*strafrecht*
4. Hukum Adminitrasi/*administratiefrecht* Meliputi :
  - a. Hukum Pemerintah/*bestuur recht*
  - b. Hukum peradilan,meliputi :
    1. Hukum acara pidana
    2. Hukum Acara Perdata
    3. Hukum Acara Peradilan Administrasi Negara.<sup>68</sup>

Kemudian untuk bias kita membedakan antara Hukum adminitrasi Negara dan Hukum Pemerintahan yaitu sebagai berikut :

- a. Hukum Admintrasi Pemerintahan
  1. Merupakan bagian dari hukum publik yang berkenaan dengan pemerintahan umum.
  2. Peraturan yang berkenaan dengan bagaimana cara organ pemerintah melaksanakan tugasnya.
  3. Objek kajiannya berkenaan dengan wewenang pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan.
  4. Jabatan pemerintah sebagai objek kajiannya.
  5. Mengatur wewenang, tugas, fungsi dan tingkah laku para pejabat administrasi.

---

<sup>68</sup> Yudi Setiawan, Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, Imam Ropii, *Hukum Administrasi Pemerintahan*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2017, hal. 6

6. Peraturan perundang-undangan dalam sumber hukum, sebagai manifestasi dari hukum, sebagai produk hukum, sebagai hukum.
  7. Peraturan perundang-undangan adalah sebagai bentuk perumusan kebijaksanaan atau kehendak Negara adalah sejalan dengan makin meluasnya campur tangan secara langsung kedalam kehidupan masyarakat sehari-hari.
- b. Ilmu Administrasi Negara
1. Pendekatan Ekologikal, organisasional, struktural, fungsional, situasional, normatif, dan interdisiplin.
  2. Administrasi adalah aparatur penyelenggaraan dan aktivitas penyelenggara kebijaksanaan, tugas-tugas, kehendak-kehendak dan tujuan-tujuan pemerintah.
  3. memandang undang-undang, peraturan pemerintah sebagai bentuk perumusan kebijaksanaan, tugas-tugas, kehendak-kehendak Negara yang harus dijunjung tinggi.
  4. Merupakan Cabang Ilmu sosial yang melakukan studi terhadap administrasi sebagai salah satu fenomena masyarakat modern.<sup>69</sup>

Unsur-unsur pokok hukum administrasi :

- a. Sarana-sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan (*Strure*) rakyat.
- b. Cara-cara partisipasi rakyat

---

<sup>69</sup> *Ibid*,.. Hal. 13

- c. Perlindungan hukum (*Rechtsbescherming*) preventif/represif
- d. Penormaan Asas-asas umum Pemerintahn yang layak.<sup>70</sup>



---

<sup>70</sup> W. Riawan Thandra, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, hal. 21

### BAB III

#### PEMBAHASAN

##### A. Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang (PERPPU) Nomor 01 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid- 19)* berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia

Pada umumnya dalam keadaan normal sebagai lembaga pembentuk Undang-undang terdiri dari Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Ketiga lembaga tersebut, terlibat dalam pembentukan Undang-undang mulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan/atau penyebarluasan. Rancangan Undang-undang yang berasal dari Presiden, DPR maupun DPD disusun berdasarkan program legislasi Nasional (Prolegnas).<sup>71</sup>

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam pasal 22 ayat (1) disebutkan dalam hal kegentingan memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.<sup>72</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau biasa dikenal dengan Perppu secara *general*, adalah hak prerogatif Presiden selaku kepala negara dan juga pemangku kekuasaan tertinggi pemerintah untuk

---

<sup>71</sup> Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta 2011, hal. 14

<sup>72</sup> Undang-undang Dasar 1945 Amandemen Lengkap dan Susunan Kabinet Kerja 2014-2019, hal. 80

menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (PERPPU).

Sesuai yang tertera didalam hirarki peraturan perundang-undangan yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perppu berada sejajar atau setara dengan undang-undang setelah UUD 1945.<sup>73</sup> Apabila kita melihat dari ketentuan pasal 22 Undang-undang dasar 1945 beserta penjelasannya, dapat kita ketahui bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang (PERPPU) tersebut mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan yang sama dengan undang-undang, hanya di dalam pembentukannya ia berbeda dengan suatu Undang-undang. suatu Undang-undang selalu dibentuk oleh presiden dengan persetujuan Dewan perwakilan rakyat dan dalam keadaan normal, sedangkan suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang (PERPPU) dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat karena adanya kegentingan yang memaksa, dimana penjelasan pasal 22 Undang-Undang dasar 1945 menyebutkannya sebagai *noodverordeningsrecht* Presiden (hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa).

### **1. Syarat formil Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) No. 1 Tahun 2020**

Memang didalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945 merupakan atribusi kewenangan perundang-undangan, yang

---

<sup>73</sup> Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

mana penciptaan kewenangan oleh Konstitusi (*Grondwet*) atau oleh pembentuk *wet* (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu lembaga negara, baik lembaga negara yang sudah ada maupun yang baru dibentuk untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Dalam UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan terkait Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tidak diatur secara rinci mengenai syarat-syarat penetapan Perppu kapan Presiden dapat menetapkan untuk mengatasi suatu kegentingan yang memaksa.

Meskipun dalam Undang-undang Dasar 1945 maupun peraturan perundang-undangan terkait, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak mengatur mengenai syarat-syarat demikian. Namun, terdapat pendapat ahli dan Putusan Mahkamah Konstitusi yang mensyaratkan kapan suatu Perppu dapat ditetapkan oleh Presiden. Misalnya, Jimly Ashiddiqie mensyaratkan 3 (tiga) syarat materil untuk penetapan Perppu, diantaranya:

- a. Adanya kebutuhan yang mendesak untuk bertindak atau “*reasonable necessity*”;
- b. Terdapat kegentingan waktu
- c. Tidak tersedia alternative lain atau penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternative lain dierkirakan tidak dapat mengatasi keadaan sehingga penetapan perppu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasinya.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Press, 2008, Jakarta, hal. 282

Dari bunyi kedua pasal di atas dapat kita ketahui bahwa syarat presiden mengeluarkan PERPU adalah dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam artikel berjudul Polemik Penolakan Perpu JPSK yang ditulis Yuli Harsono, dikatakan bahwa subyektivitas Presiden dalam menafsirkan “hal ihwal kegentingan yang memaksa” yang menjadi dasar diterbitkannya PERPU, akan dinilai DPR apakah kegentingan yang memaksa itu benar terjadi atau akan terjadi. Persetujuan DPR ini hendaknya dimaknai memberikan atau tidak memberikan persetujuan (menolak). Jadi, menurut Yuli Harsono, yang menafsirkan suatu kegentingan memaksa itu adalah dari subyektivitas Presiden. Inilah yang menjadi syarat ditetapkannya sebuah PERPU oleh Presiden.

Kedudukan PERPU sebagai norma subjektif juga dinyatakan Jimly Asshiddiqie: “Pasal 22 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk secara subjektif menilai keadaan negara atau hal ihwal yang terkait dengan negara yang menyebabkan suatu undang-undang tidak dapat dibentuk segera, sedangkan kebutuhan akan pengaturan materiil mengenai hal yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehingga Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undangundang (Perpu).

Kemudian juga penulis sependapat dengan Pendapat Jimly Asshiddiqie diatas, karena Mahkamah Konstitusi juga pernah memutuskan hal yang sama dalam putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi-pun telah memberikanpersyaratan yang terdiri dari beberapa

unsur-unsur mulai dari Kegentingan Memaksa yang mengakibatkan Presiden dapat menetapkan suatu Perppu, diantaranya:

1. Adanya kebutuhan yang 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
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.<sup>75</sup>

Menurut Penulis Jika kita pahami lebih mendalam bahwa kegentingan memaksa yang telah digariskan oleh Mahkamah Konstitusi, Perlunya dalam menetapkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang adalah ketika memang terdapat suatu keadaan atau kebutuhan mendesak yang perlu segera diselesaikan hanya dengan menggunakan undang-undang, akan tetapi undang-undang yang dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah atau kebutuhan yang mendesak tersebut belum ada atau undang-undang yang ada tidak memadai untuk menyelesaikan masalah atau kebutuhan yang mendesak tersebut. Oleh karena itu kebutuhan yang mendesak tersebut tidak dapat selesai bahkan dapat bertambah besar dan kompleks jika harus menunggu undang-undang yang dibutuhkan dibentuk.

Nah pada prinsipnya menurut hemat penulis dalam Pembentukan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang Nomor 1 Tahun 2020,

---

<sup>75</sup> Baca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 138/PUU-VII/2009

sesungguhnya Presiden mengevaluasi kembali bahwa syarat-syarat atau parameter-parameter kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor138/PUU-VII/2009 harus terpenuhi sebelum mengambil kebijakan untuk menetapkan suatu Perppu. Akan tetapi, rumusan pasal-pasal dalam batang tubuh Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tidaklah mencerminkan bahwa parameter-parameter tersebut terpenuhi. contohnya, dalam Pasal 28 Perppu Nomor 1 Tahun 2020,<sup>76</sup> ditentukan Pasal 12 ayat (3) beserta penjelasannya, Pasal 15 ayat (5), Pasal 22 ayat (3), Pasal 23 ayat (1), Pasal 27 ayat (3), dan Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 dinyatakan tidak berlaku sepanjang berkaitan dengan kebijakan keuangan negara untuk penanganan penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan sebagaimana di atur dalam Perppu tersebut.

Memang kalau kita lihat secara objektif bahwa *Corona virus Dieases 2019* (Covid-19) sudah membuat negara dalam keadaan darurat kesehatan dan darurat sivil atau darurat masyarakat. *Keadaan penyebaran Covid-19* yang semakin merajarela kemudian kesehatan juga merupakan hal yang sangat penting untuk diselamatkan dari kejamnya covid-19 ini dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan olehradiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yangmenimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas

---

<sup>76</sup> Baca pasal 28 Perppu Nomor 1 Tahun 2020

wilayah atau lintas negara.<sup>77</sup> Sehingga pada tanggal 31 Maret 2020, mau tidak mau Pemerintah pun telah menetapkan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) sebagai sebagai jenis penyakit yang menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19).

Dengan demikian atas penetapan keadaan darurat tersebut, secara otomatis dapat menimbulkan gangguan terhadap keuangan negara, baik itu penerimaan negara menjadi berkurang, belanja negara menjadi melonjak, atau bahkan defisit antara pendapatan dan belanja negara menjadi bertambah lebar karena keadaan darurat tersebut. Kendati demikian, Presiden tidak dapat begitu saja serta merta mencabut ketentuan yang telah ada dan diatur dalam Undang-Undang.

## **2. Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 01 Tahun 2020 dalam Hierarki Perundang-undangan**

Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur secara spesifik tentang materi muatan Perppu namun hanya mengatur secara umum dan disamakan dengan Undang-undang. Undang-Undang ini hanya menentukan bahwa, “Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang”. Oleh karena itu, materi muatan harus diatur dengan Perppu berisi:

---

<sup>77</sup> Undang-undang Nomor 06 Tahun 2018 tentang Kekarantina kesehatan

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.
3. Pengesahan perjanjian internasional tertentu.
4. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi.
5. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.<sup>78</sup>

Ketentuan terkait materi muatan Perppu sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 11 *jo.* Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak dapat dikatakan cukup karena tidak rinci mengenai batasan-batasannya. Oleh karena itu, perlu kiranya pendapat Para Ahli Hukum Tata Negara di Indonesia dapat diperhatikan. Beberapa Ahli telah memberikan pandangan-pandangan mengenai materi muatan Perppu. Misalnya, Jimly Asshiddiqie berpendapat, Perppu adalah suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah. Namun Jimly Asshiddiqie tidak membuat pembatasan terkait materi muatan Perppu. Dengan kata lain, Perppu memiliki materi muatan yang sama dengan undang-undang. Terkait dengan undang-undang dikenal dengan materi mutlak undang-undang. Materi mutlak undang-undang adalah materi muatan tertentu yang bersifat khusus, yang mutlak hanya dapat dituangkan dalam bentuk undang-undang, tidak bisa dengan peraturan lain. Menurut Jimly

---

<sup>78</sup> Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Asshiddiqie,<sup>79</sup> materi muatan khusus atau mutlak dari undang-undang terdiri dari:

- a) Pendelegasian kewenangan regulasi atau kewenangan untuk mengatur (*legislative delegation of rule making power*);
- b) Tindakan pencabutan undang-undang yang ada sebelumnya;
- c) Perubahan ketentuan undang-undang;
- d) Penetapan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;
- e) Pengesahan suatu perjanjian internasional;
- f) Pembebanan Pajak dan Pungutan Memaksa;
- g) Penentuan mengenai pembebanan sanksi pidana; dan
- h) Penentuan mengenai kewenangan penyidikan, penuntutan, dan penjatuhan vonis.

Dilihat dari penjelasan diatas tentang materi muatan Peraturan pemerintah pengganti Undang-undang bahwa didalam Perppu Nomor 01 tahun 2020 ini dikeluarkan bersama dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) (PP No. 21/2020) dan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease (Covid-19) (Keppres 11/2020). Belakangan, Presiden menerbitkan lagi Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian

---

<sup>79</sup> Jimly Asshiddiqie dalam Jurnal Tigor Einstein, Muhammad Ishar Helmi dan Ahmad Ramzy, Jurnal Sosial dan Budaya, *Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Perspektif Ilmu Perundang-Undangan*, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2020, hal 606

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020 (Perpres No. 54/2020). Perpres No. 54/2020 ini merupakan aturan turunan dari Perppu Nomor 01 tahun 2020.<sup>80</sup>

Dan juga kalau kita lihat bersama Perppu Nomor 01 tahun 2020 itu sendiri mengatur bagaimana Pemerintah dapat mengambil langkah kebijakan secara cepat untuk menyelamatkan keuangan negara akibat wabah Covid-19. Namun demikian, Peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini juga menyimpan potensi pelanggaran yang dapat mengganggu praktik ketatanegaraan di Indonesia. Sehingga didalam perppu ini terdapat beberapa Muatan yang dianggap berpotensi melanggar konstitusi RI ini terdapat pada Pasal 12, 27, dan 28. Yaitu sebagai berikut :

1. Pasal 12 Perppu Nomor 1 Tahun 2020
  - a. Pelaksanaan kebijakan keuangan negara dan langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 11 dilakukan dengan tetap memperhatikan tata kelola yang baik.
  - b. Perubahan postur dan/atau rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara dan langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 11 diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Presiden.

---

<sup>80</sup> Artikel dari Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia (PSHTN FHUI), <https://law.ui.ac.id/v3/kritis-pshtn-fhui-tentang-perppu-1-2020>, diakses 21 Oktober 2020

2. Pasal 27 Perppu Nomor 1 Tahun 2020
  - a. 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 dibidang 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.
  - b. 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.
  - c. 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.

3. Pasal 28 Perppu nomor 1 Tahun 2020
  - a. ketentuan jangka waktu yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 17B ayat (1), Pasal 25 ayat (3), Pasal 26 ayat (1), dan Pasal 36 ayat (1e) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1983 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3262) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4999);
  - b. Pasal 55 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843), sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4962);
- c. Pasal 12 ayat (3) beserta penjelasannya, Pasal 15 ayat (5), Pasal 22 ayat (3), Pasal 23 ayat (1), Pasal 27 ayat (3), dan Pasal 28 ayat (3) dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
- d. Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
- e. Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4420) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan Menjadi Undang-Undang

- (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesi Nomor 4963);
- f. Pasal 27 ayat (1) beserta penjelasannya, Pasal 36, Pasal 83, dan Pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
- g. Pasal 171 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan lembaran negara Republik Indonesia Nomor 5063);
- h. Pasal 72 ayat (2) beserta penjelasannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
- i. Pasal 316 dan Pasal 317 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

81

Sehingga dengan lahirnya pasal-pasal tersebut peneliti menilai dan mengkritik keras terhadap pasal tersebut diantaranya yaitu Pertama, Perppu ini berpotensi mengembalikan absolute power dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Presiden. Pasal 12 Perppu No. 01 Tahun 2020 telah memberikan ruang kepada Presiden untuk dapat mengeluarkan APBN hanya berdasar Perpres tanpa melibatkan Anggota DPR lagi. Hal ini sama saja dengan menghilangkan *checks and balances* sehingga tidak ada keterwakilan dari pihak lain dalam menentukan APBN untuk tahun selanjutnya, yang merupakan salah satu karakteristik yang sangat esensial dalam kehidupan demokrasi suatu negara. Kondisi demikian tentu akan membuat celah kepada Presiden untuk dapat bertindak absolut dalam menentukan anggaran keuangan negara tanpa adanya persetujuan dari rakyat melalui DPR. Padahal, salah satu gagasan besar dari tercetuskannya gerakan reformasi 22 tahun silam, adalah perlawanan terhadap *absolutisme eksekutif*.

Yang Kedua, hal yang paling substansi dari Pasal 27 Perppu Nomor 01 Tahun 2020 yang menjadikan sejumlah pengawasan konstitusional yang dilakukan DPR maupun kewenangan lembaga yudisial dalam menyalakan

---

<sup>81</sup> Lihat pasal 12, 27 dan 28 Perppu Nomor 01 Tahun 2020

perkara terkait penyimpangan yang mungkin dilakukan oleh pejabat publik dalam penanggulangan Covid-19 menjadi hilang. Pasal 27 dinilai memberikan imunitas atau kekebalan hukum kepada semua pihak yang disebutkan dalam Perppu Nomor 01 tahun 2020, termasuk juga pengguna anggaran. Bahkan, segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Perppu Nomor 01 Tahun 2020 bukanlah merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada PTUN. Hal ini tentu melanggar Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”, serta pelanggaran terhadap prinsip *rule of law*, dimana *equality before the law* menjadi salah satu elemen penting di dalamnya.

Yang Ketiga, Pasal 28 Perppu No. 1/2020 yang meniadakan keterlibatan DPR dalam pembuatan APBN. Perubahan APBN 2020 menurut Perppu ini hanya diatur melalui Peraturan Presiden, yakni Perpres Nomor 54 Tahun 2020. Padahal, APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara, yang dengan kata lain ada partisipasi rakyat di dalamnya, yang diwakili oleh DPR. Selain itu, pembentukan APBN juga telah diatur secara tegas dalam Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945. Dengan demikian, pasal ini secara tidak langsung telah meniadakan kehadiran rakyat sebagai pemegang kedaulatan di negeri ini.

Yang Keempat, Perppu Nomor 01 Tahun 2020 ini juga memiliki pendekatan yang tidak mencirikan kebutuhan spesifik terkait dengan penanganan Covid-19 di Indonesia. Dalam Perppu ini, tidak tergambar secara jelas bagaimana *public health policy* yang diharapkan masyarakat dalam

menanggulangi pandemi ini, justru dalam perppu ini banyak membahas keuangan semua sedangkan kesehatan minim sekali.

Yang Kelima, tidak ada keterangan yang jelas mengenai definisi apa yang disebut dengan “Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)” atau pun “Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan”. Tidak ditemukan kriteria yang menentukan dua kondisi di atas dalam pasal-pasal Perppu Nomor 01 tahun 2020 tersebut. Ketiadaan pengertian tersebut akan berdampak pada kelonggaran para pelaksana kebijakan untuk menyatakan dalil instabilitas keuangan tanpa adanya tolak ukur. Dalam kondisi demikian maka pelaksanaan Perppu tersebut berpotensi besar untuk disalahgunakan.

**B. Urgensi Perppu Nomor 01 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid- 19) di Indonesia**

Di dalam kehidupan kita sehari-hari banyak kejadian atau peristiwa dalam suatu negara yang dapat menyebabkan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak mampu mengakomodasi kejadian atau peristiwa tersebut karena kejadian atau peristiwa tersebut merubah keadaan negara dari yang biasa (normal) menjadi negara dalam keadaan yang luar biasa (tidak normal) atau negara dalam keadaan darurat yang dapat menimbulkan kekacauan dan ancaman bagi bangsa dan negara. Keadaan darurat mempunyai pengertian yang luas, ia dapat berwujud keadaa darurat

militer atau keadaan darurat perang, keadaan darurat karena bencana alam, keadaan darurat administratif berupa keadaan darurat keuangan (*financial emergency*) atau keadaan darurat yang biasa disebut *welfare emergency* dan lain sebagainya.

Dalam keadaan-keadaan yang tidak biasa atau tidak normal tersebut berlaku norma-norma yang juga bersifat khusus yang memerlukan pengaturan tersendiri baik mengenai syarat-syaratnya, tata cara pemberlakuannya dan tata cara mengakhirinya, serta hal-hal yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh pemerintah dalam keadaan darurat tersebut agar tidak memberi kesempatan timbulnya penyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan undang-undang dasar.

Pemberlakukan suatu keadaan darurat (*state of emergency*) di suatu negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial sebagaimana halnya di Indonesia memberikan pembenaran kepada Presiden untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk mengatasi keadaan darurat tersebut dengan tetap memperhatikan peran DPR untuk; a. melakukan pengawasan yang ketat dalam menentukan adanya suatu keadaan darurat (*recognizing an emergency*); b. membentuk kekuasaan untuk mengatasi keadaan darurat itu (*creating the powers to deal with it*); c. memantau pelaksanaan kewenangan pemerintah (eksekutif) untuk mengatasi keadaan yang tidak normal tersebut; d. menyelidiki berbagai penyimpangan atau penyalahgunaan kewenangan dalam keadaan darurat tersebut; e. apabila diperlukan menyatakan berakhirnya masa keadaan darurat

atau meminta kepada Presiden untuk menyatakan mengakhiri keadaan darurat tersebut.<sup>82</sup>

Kewenangan pembentukan undang-undang merupakan fungsi yang sangat strategis dalam penyelenggaraan suatu negara, oleh karena secara nyata kedaulatan yang diakui dalam negara tersebut dapat dilaksanakan. Menurut *Philipus M. Hadjon* jabatan memperoleh wewenang melalui 3 (tiga) sumber yakni atribusi, delegasi, dan mandat. 19 Atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan Hukum Tata Negara atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang ditunjuk oleh pembuat undang-undang. Kewenangan atribusi tersebut menunjukkan pada kewenangan asli atas dasar konstitusi. Kewenangan atribusi hanya dimiliki oleh DPR, Presiden, dan DPD dalam hal pembentukan undang-undang. Hasil produk dari ketiga lembaga negara tersebut adalah undang-undang, oleh karena materi yang diatur dalam undang-undang hanya terbatas pada hal-hal yang bersifat umum saja, maka diperlukan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (subordinate legislation) sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan. Pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai teknis atau pelaksana dari undang-undang disebut dengan pemberian kewenangan delegasi. Proses pendelegasian kewenangan regulasi atau legislasi inilah yang

---

<sup>82</sup> Jurnal M. Syarif Nuh, *Hakekat Darurat Negara (State Of Emergency) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Universitas Muslim Indonesia, hal. 243

disebut sebagai pendelegasian kewenangan legislatif atau *legislative delegation of rule making power*.

Kalaulah kita lihat Peraturan Perundang-undangan di Indonesia dari yang paling tinggi sampai yang rendah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal tersebut menyebutkan 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 Kabupaten/Kota.<sup>83</sup>

Salah satu kondisi yang menjadi perhatian Kementerian Keuangan dalam rangka penyusunan Renstra Kementerian Keuangan Tahun 2020-2024 adalah merebaknya pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) di Indonesia pada awal tahun 2020 yang berimbas pada perlambatan pertumbuhan ekonomi global termasuk Indonesia. Pandemi Covid-19 yang meluas di berbagai negara memiliki dampak perekonomian yang perlu diantisipasi dan direspons oleh seluruh negara termasuk Indonesia. Salah satu bentuk respons Pemerintah dalam menangani permasalahan ini adalah

---

<sup>83</sup> Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan

penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/ atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Perppu ini secara umum mengatur dua hal, yaitu kebijakan keuangan negara dan kebijakan stabilitas sistem keuangan.<sup>84</sup>

Mengingat dampak wabah Covid-19 yang diperkirakan akan berdampak pada perekonomian global hingga beberapa tahun kedepan, Renstra Kementerian Keuangan sebagai dokumen perencanaan jangka menengah telah mencantumkan berbagai respons yang diperlukan sebagai tindak lanjut dari ditetapkannya Perppu 1 Tahun 2020. Respons tersebut berupa strategi-strategi yang dirumuskan untuk mengantisipasi dampak yang ditimbulkan oleh Covid-19 pada aspek pengelolaan fiskal dan perekonomian serta langkah-langkah yang mengarah pada upaya *recovery* perekonomian nasional pada periode tahun 2020 sampai dengan tahun 2024. Keseluruhan strategi tersebut akan dilaksanakan oleh seluruh unit organisasi ~ lingkungan Kementerian Keuangan sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Selain dari sisi kebijakan dan strategi untuk merespons dan mendukung penanganan Covid-19, target pada indikator kinerja yang tercantum dalam Renstra juga disesuaikan dengan kondisi terkini dengan proyeksi yang lebih realistis mengingat pandemi Covid-19 akan berdampak pada pemulihan

---

<sup>84</sup> Lihat Penjelasan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 77/PMK.01/2020 Tentang Rencana Strategis Kementerian keuangan Tahun 2020-2024

kondisi ekonominasional dalam jangka menengah. Perubahan asumsi dan skenario dalam perhi~ungan indikator ekonomi menjadi salah satu pokok perhatian dalam merumuskan target yang digunakan sebagai indikator kinerja Kementerian Keuangan.

Kemudian suatu konstitusi disebut konstitusi ekonomi jika memuat kebijakan ekono. Kebijakan-kebijakan itulah yang akan memayungi dan memberikan arahan bagi perkembangan kegiatan ekonomi suatu negara. Pengaturan yang tertuang dalam konstitusi itu dapat bersifat rigid, rinci, dan eksplisit, tetapi dapat pula bersifat fleksible atau bahkan hanya memuat rambu-rambu filosofis yang bersifat implisit saja seperti dalam konstitusi Amerika Serikat. Bagaimanapun sifat penanganan kebijakan ekonomi didalamnya, konstitusi sebagai dokumen hukum dapat menjadi sarana untuk membuka jalan, merekayasa dan mengarahkan dinamika ekonomi dalam masyarakat.<sup>85</sup>

Sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, tak sedikit membawa persoalan, tantangan, bahkan ancaman yang terhitung relatif besar dan kompleks. Sehingga kondisi Indonesia semakin memburuk terlebih ditandainya dengan keadaan objektif dunia yang berada dalam keadaan yang bergejolak (*Volatility*), tidak pasti (*Uncertainty*), kompleks (*Complexity*), dan tidak jelas (*Ambiguity*).

Saat ini, Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) yang menimpa negara-negara di dunia mengakibatkan penyusutan perekonomian

---

<sup>85</sup> Jilmly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, PT Kompas Media Nusantara, Palmerah Selatan, 2010, hal. 68

secara global. Indonesia mengambil keputusan untuk menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Tentu saja, pembatasan kegiatan masyarakat dalam rangka pemutusan mata rantai covid-19 tersebut berimplikasi melemahnya aktifitas dunia usaha. Bahkan tidak dapat dipungkiri, akibat pandemi ini banyak pelaku usaha yang harus gulung tikar dan terpaksa memberhentikan pekerjanya.

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.

Melihat kehidupan ekonomi, sebelum memasuki tahun 2020 Bank Indonesia memprediksi inflasi pada akhir tahun 2020 diperkirakan sebesar 3,01% (yoy), lebih tinggi dibandingkan realisasi tahun 2019 sebesar 2,72% . Selain itu, nilai tukar Rupiah terhadap USD pada akhir tahun 2020 diperkirakan akan melemah menjadi Rp14.126 per USD dibandingkan realisasi tahun 2019 sebesar Rp14.070 per USD. Belum lagi defisit transaksi berjalan atau *current account deficit* (CAD) pada 2019

mencapai 2,7% dari Produk Domestik Bruto (PDB) dan pada 2020 diperkirakan berada di kisaran 2,5%-3%. Memasuki tahun 2020 dengan merebaknya penyebaran Virus Corona (Covid-19. Bahkan akibat Covid-19 tersebut, Menteri Keuangan memperkirakan proyeksi pertumbuhan ekonomi Indonesia berkisar 2,3% karena virus corona dengan skenario terburuk hingga -0,4%.<sup>86</sup>

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 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.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Aud/Age, "Sri Mulyani: Skenario terburuk Ekonomi RI minus 0,4 Persen", ditelusuri melalui <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200401104553-532-489008/sri-mulyani-skenario-terburuk-ekonomi-ri-minus-04-persen>, diakses 24 Agustus 2020

<sup>87</sup> Nuranisa Hamdan, "Sri Mulyani Ungkap Alasan Jokowi Teken Perppu Corona", ditelusur melalui <https://www.tagar.id/sri-mulyani-ungkap-alasan-jokowi-teken-perppu-corona> tanggal 24 Agustus 2020

Kemudian Rancangan Undang-Undang (RUU) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 telah resmi disetujui sebagai Undang-Undang (UU) oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI, di Gedung DPR RI Jakarta. Menteri Keuangan (Menkeu) sebelumnya telah menyampaikan RUU tentang Penetapan Perpu Nomor 01 Tahun 2020 melalui Rapat Kerja Badan Anggaran dan pada 4 Mei 2020 telah diambil Keputusan DPR RI tingkat satu untuk RUU Penetapan Perpu Nomor 01 Tahun 2020 untuk dibawa ke tingkat paripurna. “Kemudian pada 6 Mei 2020 telah dilanjutkan dengan rapat kerja dengan Komisi XI dimana Kementerian Keuangan (Kemenkeu) telah menyampaikan berbagai *update* dan penjelasan seputar kebijakan Kemenkeu di tengah pandemi Covid-19, pembahasan asumsi makro dan postur APBN 2020. Perpu Nomor 01 Tahun 2020 ini telah dibahas secara intensif antara Pemerintah dan DPR,” imbuh Menkeu melalui rilis yang diterima Setkab.go.id, Selasa (12/5) malam. Menteri keuangan menegaskan bahwa untuk mencegah moral hazard, dalam Pasal 12 (1) Perpu Nomor 01 Tahun 2020 telah diatur pelaksanaan kebijakan keuangan negara dan langkah-langkah yang diatur dalam Perpu Nomor 01 Tahun 2020 dilakukan dengan tetap memperhatikan tata kelola yang baik. “Tata Kelola tersebut diwujudkan dalam bentuk proses penetapan kebijakan yang transparan dan pelaksanaannya dalam peraturan perundang-undangan pelaksanaan Perpu Nomor 01 Tahun 2020. Pemerintah juga sangat setuju dengan berbagai pandangan Anggota Dewan agar pelaksanaan Perpu yang ditetapkan sebagai Undang-Undang nantinya benar-benar dijalankan dengan

tata kelola yang baik dan menghindari/mencegah terjadinya moral hazard,” tegas Menkeu.

Pada kesempatan itu juga Sri Mulyani sebagai perwakilan dari Pemerintah, Menkeu juga mengungkapkan dalam pidatonya bahwa Perpu Nomor 01 Tahun 2020 diharapkan dapat menjadi landasan hukum yang kuat bagi Pemerintah dan lembaga terkait untuk terus melanjutkan langkah-langkah dalam rangka mengatasi ancaman Covid-19 di bidang kesehatan, ancaman sosial dan ancaman perekonomian serta stabilitas sistem keuangan.

Lebih lanjut, Menkeu mengatakan melalui Perpu nomor 01 tahun 2020 diharapkan dapat dirasakan manfaatnya oleh tenaga medis, masyarakat, dan pelaku usaha di sektor riil serta sektor keuangan yang meliputi usaha mikro, usaha kecil, usaha menengah, usaha besar, dan koperasi secara lebih merata, antara lain mencakup:

1. Anggaran tambahan untuk pencegahan Covid-19 di bidang kesehatan sebesar Rp75 triliun termasuk untuk pemberian insentif bagi tenaga medis dokter, perawat, santunan kematian, pembelian alat kesehatan termasuk Alat Pelindung Diri (APD), masker, *hand sanitizer*, ventilator, dan persiapan rumah sakit serta berbagai fasilitas karantina;
2. Pemerintah juga telah memperluas pemberian tambahan bantuan sosial sebesar Rp100 triliun bagi masyarakat terdampak Covid-19 yang sangat membutuhkan. Lebih dari 29 juta keluarga atau bahkan mencapai di atas

50% rakyat Indonesia menikmati bantuan pemerintah baik dalam bentuk tunai, sembako, pembebasan dan diskon listrik, hingga kartu prakerja;

3. Dengan Perpu nomor 01 Tahun 2020 Pemerintah juga mampu memberikan dukungan insentif relaksasi perpajakan, bantuan lebih dari 60 juta UMKM baik dalam bentuk penundaan cicilan, subsidi bunga dan bantuan tambahan modal kerja;
4. Pemerintah juga dapat menyusun langkah dan kebijakan dalam rangka program Pemulihan Ekonomi Nasional untuk pelaku usaha di sektor riil dan sektor keuangan yang meliputi usaha mikro, usaha kecil, usaha menengah, usaha besar, dan koperasi yang kegiatan usahanya terdampak oleh COVID-19.<sup>88</sup>

Dengan lahirnya peraturan pemerintah pengganti undang-undang Nomor 01 Tahun 2020 otomatis akan menggeser peraturan perundang-undangan yang sebelumnya sudah ada termasuk diantaranya yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, Begitu pula dengan ketentuan-ketentuan seperti ketentuan jangka waktu yang diatur dalam Pasal 11 ayat (2), Pasal 17B ayat (1), Pasal 25 ayat (3), Pasal 26 ayat (1), dan Pasal 36 ayat (1c) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah

---

<sup>88</sup> Sri Mulyani dalam <https://setkab.go.id/dpr-setuju-perpu-nomor-1-tahun-2020-jadi-undang-undang/> di akses 20 Agustus 2020

terakhir dengan Undang- Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang- Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Menjadi Undang-Undang; Pasal 55 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi Undang Undang; Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan Menjadi Undang-Undang; Pasal 27 ayat (1) beserta penjelasannya, Pasal 36, Pasal 83, dan Pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah; Pasal 171 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan; Pasal 72 ayat (2) beserta penjelasannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Pasal 316 dan Pasal 317 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana

telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; Pasal 177 huruf c angka 2, Pasal 180 ayat (6), dan Pasal 182 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah beberapa kali 'diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan; dan Pasal 11 ayat (22), Pasal 40, Pasal 42, dan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020 tidak dapat dihapus dengan menggunakan Perppu. Perppu hanya dapat ditetapkan apabila memang terdapat kekosongan hukum atau mengisi ketentuan suatu dalam Undang-Undang yang sudah ada tapi masih belum mencukupi. Bukan mengubah, mencabut, atau menyatakan tidak berlaku suatu ketentuan Undang-Undang.<sup>89</sup>

Sampai hari ini berdasarkan data terupdate dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Republik Indonesia pada tanggal 30 Agustus 2020 Untuk pasien yang terpapar Covid-19 sebanyak 172.053 orang,

---

<sup>89</sup> Jurnal Tigor Einstein, Muhammad Ishar Helmi dan Ahmad Ramzy, *Op,Cit,.. hal. 601*

sedangkan yang untuk pasien yang sembuh yakni 124.185 orang, kemudian pasien yang di laporkan potisif corona meninggal dunia sebanyak 7.343 orang.<sup>90</sup> Hal ini tentu menjadi perhatian kita bersama untuk tetap menjalankan protokoler kesehatan yang sesuai dengan anjuran pemerintah.

Pengertian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang diatur pada pasal 22 UUD NRI 1945 yang kemudian diatur juga pada pasal 1 butir 4 UU nomor 22 tahun 2011 adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, pada pokoknya Perppu hanya dapat ditetapkan oleh Presiden apabila persyaratan “kegentingan yang memaksa” itu terpenuhi sebagaimana mestinya. Keadaan darurat dapat dikategorikan dalam kegentingan yang memaksa apabila berada dalam kondisi innere notstand (keadaan darurat yang bersifat internal), keadaan ini dapat timbul berdasarkan penilaian Presiden sendiri sebagai pemegang tugas-tugas kepala pemerintahan tertinggi atas keadaan negara dan pemerintahan yang dipimpinya. Jika timbul keadaan yang demikian genting dan memaksa, baik karena faktorfaktor yang bersifat eksternal ataupun karena faktor-faktor yang bersifat internal pemerintahan, yang hanya dapat diatasi dengan menetapkan suatu kebijakan yang berbeda dari apa yang diatur dalam undang-undang,

---

<sup>90</sup>Artikel dikutip dari BNPB <https://ternate.tribunnews.com/2020/08/30/update-sebaran-virus-corona-indonesia-minggu-3082020-dki-catat-1094-kasus-baru-dan-366-semuh,diakses pada tanggal 31 Agustus 2020>

maka untuk mengatasi keadaan itu, Presiden diberi kewenangan berdasarkan ketentuan pasal 22 ayat (1) untuk menetapkan Perpu sebagaimana mestinya.<sup>91</sup>

Mengacu pada sumber hukum formil atau hierarki peraturan perundang-undangan diatas, keberadaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) adalah satu-satunya peraturan yang memerlukan unsur hal ikhwal kegentingan yang memaksa dalam pembentukannya. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 22 ayat (1) menyebutkan bahwa dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang.<sup>92</sup>

Pengertian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang diatur pada pasal 22 UUD NRI 1945 yang kemudian diatur juga pada pasal 1 butir 4 UU nomor 22 tahun 2011 adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, pada pokoknya Perppu hanya dapat ditetapkan oleh Presiden apabila persyaratan “kegentingan yang memaksa” itu terpenuhi sebagaimana mestinya yaitu Keadaan darurat.

Menurut peneliti kalau kita cermati bersama-sama, walaupun penerbitan Perppu merupakan hak subjektif Presiden, pada dasarnya ada bentuk “penyimpangan hukum” ketika Perppu dimaksudkan untuk mencabut atau mengakhiri berlakunya Undang-Undang yang lain. Bahkan bisa

---

<sup>91</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 81-84.

<sup>92</sup> Lihat Pasal 22 UUD 1945

dikatakan sebagai tindakan *abuse of power* (Penyalahgunaan Kekuasaan) jika memang tidak ada dasar hukum yang tegas menyokongnya. Perppu Nomor 01 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dikatakan cacat sejak lahir dan menjadi bukti terjadinya *abuse of power* (Penyalahgunaan Kekuasaan) yang dilakukan oleh Presiden dengan berpedoman pada tiga alasan yaitu sebagai berikut :

1. Pertama, dalam UUD 1945, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 138/PUU/VII/2009, tidak satupun mengamanatkan ada norma atau ketentuan yang membolehkan Perppu dapat dikeluarkan oleh Presiden dengan maksud untuk menggantikan Undang-Undang yang secara nyata yang ada hanya jika terjadi “kegentingan memaksa” Presiden dapat mengeluarkan Perppu. Selanjutnya apa yang dimaksud kegentingan memaksa? Jawabannya, dengan melihat dalam penerbitan Perppu masa-masa sebelumnya (termasuk pula tiga syarat kegentingan memaksa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 138/PUU/VII/2009) selalu saja Perppu lahir karena tidak ada hukum (Undang-Undang) yang dapat dijadikan patokan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum. Ataupun kalau ada Undang-Undangnya, Undang-Undang tersebut kemudian dianggap tidak cukup untuk dijadikan dasar dalam melakukan tindakan hukum dalam peristiwa ketatanegaraan.

2. Dalam teori hukum ketatanegaraan, selama ini yang selalu diakui hanya Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden sebagai Lembaga Negara yang dapat mencabut keberlakuan suatu Undang-Undang. Mahkamah Konstitusi berwenang jika ada yang mengajukan judicial review atas Undang-Undang, maka Mahkamah Konstitusi dapat berfungsi sebagai negative legislator. Sedangkan DPR bersama Presiden dapat membentuk Undang-Undang, yang mana posisi keduanya secara bersama-sama adalah sebagai positive legislator. Maka apabila Presiden mengeluarkan peraturan perundang-undangan tanpa keterlibatannya DPR secara bersama-sama (melalui Undang-Undang baru) dalam mencabut Undang-Undang, maka tindakan Presiden di sini sudah jelas sebagai tindakan *abuse of power* (Penyalahgunaan Kekuasaan).
3. Yang terakhir peneliti juga melihat didalam konsideran Peraturan Pemerintah pengganti Undang Nomor 01 Tahun 2020 tersebut tidak ada menyebutkan tentang keuangan akan tetapi dalam konsideran sebagai bahan pertimbangannya adalah tentang kesehatan dan pertumbuhan ekonomi, nah ini artinya tidak ada sinkronisasi antara isi konsideran dengan pasal-pasal yang ada dalam perppu tersebut. Sehingga seolah-olah dalam yang dibutuhkan disaat pandemi ini hanyalah tentang keuangan saja seharusnya tidak pemerintah harus mengambil sikap untuk mencegah (preventif) agar dampak dari pandemi covid-19 ini berakhir di Indonesia, kemudian kalau aturan mengenai keuangan juga

sudah jelas banyak aturan-aturan yang mengaturnya bahkan perubahan APBN sekalipun masih bisa dirumah melalui DPR bersama Presiden, sehingga Chek dan balance itu tetap ada.



## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 01 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid- 19) berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 di Indonesia adalah mempunyai kedudukan yang sah secara konstitusional karena hal tersebut diperbolehkan oleh konstitusi kita pada pasal 22 UUD 1945, dengan alasan yaitu lahirnya sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) merupakan hak prerogatif seorang presiden yang dapat menentukan keadaan berbahaya atau dalam kepentingan yang memaksa, namun perlu digaris bawahi bahwa didalam perppu tersebut ada beberapa pasal yang menurut penulis sangat inkonstitusional khususnya pasal 12, 27 dan 28 Perppu Nomor 01 Tahun 2020, karena pasal tersebut bertentangan dengan pasal 1 ayat 3 UUD 1945 mengatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, sehingga dikawatirkan pasal tersebut memberikan peluang untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan.
2. Urgensi Perppu Nomor 01 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid- 19) di Indonesia Menurut peneliti Perppu ini tidak perlulah dikeluarkan oleh seorang Presiden, karena pada

saat dikeluarkan perppu ini DPR juga tidak dalam keadaan reses sehingga dimungkinkan untuk membuat regulasi Undang-undang secara normal apalagi yang diatur dalam perppu ini banyak mengatur tentang keuangan negara sehingga perlu dikontrol oleh DPR. Memang pada prinsipnya perppu merupakan hak subjektif Presiden, akan tetapi pada dasarnya ada bentuk “penyimpangan hukum” ketika Perppu dimaksudkan untuk mencabut atau mengakhiri berlakunya Undang-Undang yang lain. Bahkan bisa dikatakan sebagai tindakan *abuse of power* (Penyalahgunaan Kekuasaan) jika memang tidak ada dasar hukum yang tegas menyokongnya.

#### **B. Saran**

1. Kepada Presiden Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk dapat meninjau kembali kedudukan dan isi muatan dari Peraturan pemerintah pengganti undang-undang Nomor 01 Tahun 2020 terutama pada pasal 12, 27 dan 28.
2. Kepada Presiden Republik Indonesia agar menyebutkan Urgensi kegentingan yang memaksa tersebut kemudian dalam menyusun APBN Presiden harus melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat agar tidak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku

- Ahmad Kurdi Moerki, *Negara Hukum Dalam Ujian*, Ka-Tulis-Tiwa-Press, Jakarta, 2007
- Ahmad Kamil, *kaidah-kaidah hukum yurisprudensi*, Presda Media, Jakarta, 2004
- Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika Offset, 2018, Jakarta
- Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta 2011
- Aziz Syamsudin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014
- Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016
- Beni Ahmad Saebani, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, Pustaka Setia, Bandung, 2016
- C.S.T. Kansil, Chritine S.T. Kansil, *Modul Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005
- Dahlan Thalib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008
- Dasril Rajab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1994
- Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bojokerto, 2004
- Ediwarman, *Monograf Metodologi Penelitian Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2016
- Ellydar chaidir, *Hukum perbandingan konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2010
- *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, P.T. Alumni, Bandung, 2004

- Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945*, PT. Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- Ishak, *Pengantar Hukum Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Press, Jakarta, 2008
- \_\_\_\_\_*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012
- \_\_\_\_\_*Perihal Undang-Undang*. Rajawali Press, Jakarta
- \_\_\_\_\_*Konstitusi Ekonomi*, PT Kompas Media Nusantara, Palmerah Selatan, 2010
- Komarudin dan Yooke Tjuparmah Komaruddin, *Kamus Istilah Karya Tulis Ilmiah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000
- Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 1998
- M.K. Abdullah, *Kamus Lengkap bahasa Indonesia Terbaru*, Sandoro Jaya, Jakarta, hal. 535
- Munir Fuadi, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006
- SF Marbu dkk, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres Yogyakarta, Yogyakarta, 2004
- Soejono Soekanto, *Pokok-pokok Sosial Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006
- Tesis Zulkifli Bakri dalam Buku Dahlan Thalib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003
- Titi Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencan, Jakarta, 2010
- Yudi Setiawan, Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, Imam Ropii, *Hukum Administrasi Pemerintahan*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2017
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta 2010

Yusri Munaf, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Marpoyan Tujuh Publishing, Pekanbaru, 2014

W. Riawan Thandra, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008

Zainudin Ali, *Sosiologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014

#### **B. Artikel dan Jurnal**

Saldi Isra, *Bahan Materi PDF Tentang Eksistensi Perppu dalam Sistem Perundang-undangan*

Jimly Asshidiqie dalam Jurnal Tigor Einstein, Muhammad Ishar Helmi dan Ahmad Ramzy, Jurnal Sosial dan Budaya, *Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Perspektif Ilmu Perundang-Undangan*, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2020

Jurnal M. Syarif Nuh, *Hakekat Darurat Negara (State Of Emergency) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Universitas Muslim Indonesia

#### **C. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-undang Dasar 1945 Amandemen Lengkap dan Susunan Kabinet Kerja 2014-2019

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Undang-undang Nomor 06 Tahun 2018 tentang Kekejarantina kesehatan

Perppu Nomor 01 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid- 19)

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 138/PUU-VII/2009 Prihal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 4 TAHUN 2009 Tentang

Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi Terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Lihat Penjelasan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 77/PMK.01/2020 Tentang Rencana Strategis Kementerian keuangan Tahun 2020-2024

#### **D. Website**

<https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-01383149/perppu-nomor-1-tahun-2020> diakses 25 Juni 2020

<https://law.uad.ac.id/menilik-pasal-kontroversi-pada-perppu-nomor-1-tahun-2020-dalam-perspektif-hukum-pidana/> diakses 29 Mei 2020

[http://www. Aud/Age](http://www.Aud/Age), “Sri Mulyani: Skenario terburuk Ekonomi RI minus 0,4 Persen”,ditelusurimelalui<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200401104553-532-489008/sri-mulyani-skenario-terburuk-ekonomi-ri-minus-04-persen>, diakses 24 Agustus 2020

[http://www. Nuranisa Hamdan](http://www.NuranisaHamdan), “Sri Mulyani Ungkap Alasan Jokowi Teken Perppu Corona”, ditelusur melalui<https://www.tagar.id/sri-mulyani-ungkap-alasan-jokowi-teken-perppu-corona> tanggal 24 Agustus 2020

Sri Mulyani dalam <https://setkab.go.id/dpr-setuju-perpu-nomor-1-tahun-2020-jadi-undang-undang/> di akses 20 Agustus 2020

BNPB <https://ternate.tribunnews.com/2020/08/30/update-sebaran-virus-corona-indonesia-minggu-3082020-dki-catat-1094-kasus-baru-dan-366-sembuh>, diakses pada tanggal 31 Agustus 2020

<http://fh.unpad.ac.id/covid-19-dalam-perspektif-one-health-approach-dan-law-enforcement/>, diakses Tanggal 10 Oktober 2020

Artikel dari Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia (PSHTN FHUI), <https://law.ui.ac.id/v3/kritis-pshtn-fhui-tentang-perppu-1-2020>, diakses 21 Oktober 2020