

## **BAB IV**

### **ANALISIS PEMBENTUKAN PERPPU NO. 1 TAHUN 2020 TENTANG KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA DAN STABILITAS SISTEM KEUANGAN UNTUK PENANGANAN PANDEMI COVID-19 DAN KRITERIA KEGENTINGAN MEMAKSA**

#### **A. Kebijakan Pemerintah Dalam Mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi COVID-19**

Pandemi karena munculnya Covid-19 yang menimpa sebagian besar negara di dunia telah mengakibatkan merosotnya perekonomian secara global. Adanya virus dengan sebutan Covid-19 ini membuat negara-negara di dunia mengambil kebijakan isolasi penuh atau lockdown dan jenis pembatasan sosial lainnya. Negara Indonesia sendiri mengambil keputusan untuk menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Tujuan dari PSBB ini untuk menghindari penularan virus corona tersebut, namun ternyata aktifitas ini juga melemahkan dunia usaha. Bahkan tidak dapat ditepis, akibat pandemi ini banyak perusahaan yang harus gulung tikar dan terpaksa menghentikan sebagian pegawainya. Selain masalah

kesehatan, pandemi corona ini juga memberi dampak buruk pada masalah kemanusiaan yang bermuara pada aspek sosial dan ekonomi nasional.<sup>79</sup>

Keadaan ini membuat Pemerintah perlu menggelontarkan dana tambahan tidak hanya untuk bidang kesehatan, melainkan alokasi anggaran yang tidak sedikit itu juga diperuntukan bagi *social safety net*, pemulihan kredit dan aspek-aspek terdampak lainnya. Peraturan tersebut dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Negara 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). Sejak diterbitkan pada akhir Maret 2020, Perppu ini komentari berbagai tanggapan baik dari pengamat ekonomi, politik, hukum, maupun masyarakat umum. Segelintir masyarakat memberikan tanggapan positif karena

---

<sup>79</sup> Di ambil dari artikel “Faq Perppu No. 1 Tahun 2020”, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/article/Faq/Perppu/no12020/>, diakses 20 April 2021, pukul 11.00 WIB.

selintas Perppu ini memberikan kendali yang kuat bagi Pemerintah untuk memulihkan instabilitas ekonomi nasional.<sup>80</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) pada Pasal 5 ayat (2) menyatakan: Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya dan di Pasal 22 Ayat (1) telah mengatur bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-undang. Melalui pasal tersebut, konstitusi telah memberikan legitimasi kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif untuk membentuk produk hukum serta Undang-undang ketika terjadi suatu kegentingan dan keadaan yang sangat mendesak. Mahkamah Konstitusi berpendapat dalam putusannya nomor 003//PUU-III/2005 bahwa “kegentingan yang memaksa” menjadi hak subyektif Presiden untuk menentukan yang kemudian akan menjadi obyektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai Undang-undang. Frasa “kegentingan memaksa”

---

<sup>80</sup> Di ambil dari artikel “Faq Perppu No. 1 Tahun 2020”, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/article/Faq-Perppu-no12020/>, diakses 11 Juni 2021, pukul 11.00 WIB.

kemudian ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan MK No. 138/PUU-VII/2009. Berdasarkan *ratio decidendi* putusan tersebut, terdapat tiga parameter untuk menentukan kondisi kegentingan yang memaksa, yakni: 1) Adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-undang; 2) Undang-undang yang dibutuhkan belum ada, sehingga terjadi kekosongan hukum, 3) Undang-undang yang di butuhkan tidak bisa di buat secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.<sup>81</sup>

Menurut Soerjono Soekanto yang dikutip dari jurnal AL-Qisthas mengatakan, bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum berdasarkan teori efektivitasnya dapat dilihat oleh 5 (lima) faktor. Pertama; faktor hukumnya sendiri, yaitu undang-undang. Kedua; faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Ketiga; faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Keempat;

---

<sup>81</sup> Siti Nurhalimah , “Menyoal Kegentingan dan Pasal Impunitas Dalam Perppu Corona”, dalam ‘Adalah: *Jurnal Buletin Hukum & Keadilan*, Vol. 4, No. 1 (2020), h. 38.

faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Kelima; faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>82</sup>

Negara Hukum dalam membuat suatu Undang-Undang atau Peraturan harus memperhatikan Asas-Asas penting. Yaitu Asas Legalitas, Proporsionalitas, dan Konstitusionalitas.

1. Asas Legalitas yang dimaksud adalah segala bentuk Peraturan yang di buat harus berdasarkan hukum tidak semata-mata berdasarkan kekuasaan. Harus memegang Konsep “Penyelenggaraan Negara yang baik adalah didasarkan pada pengaturan hukum yang baik” asas legalitas menjadi dasar pada suatu negara hukum.
2. Asas Proporsionalitas asas yang melandasi atau mendasari pertukaran hak dan kewajiban para pihak sesuai dengan proporsi atau bagiannya dalam seluruh proses kontraktual. Segala bentuk Peraturan yang di buat harus sesuai dengan porsinya tidak dilebihkan ataupun dikurangi.

---

<sup>82</sup> Ahmad Zaini Dkk, *Legalitas Pilkada Serentak Di Masa Pandemi Covid-19*, Dalam Jurnal Al-Qisthas, (Fakultas Syariah UIN Banten, Vol. 12 No. 1 Jan-jun 2021). h.31.

3. Asas Konstitusionalitas asas yang dimaknai bahwa dalam hal proses Legislasi harus ada kesesuaian antara Undang-undang dengan Konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar NKRI 1945, baik formil ataupun materil.<sup>83</sup>

Adapun kegentingan yang mendorong Pemerintah menetapkan Perppu stabilitas keuangan ini tentu karena pandemi yang tidak pernah diduga sebelumnya telah menginfeksi seluruh Provinsi di Indonesia. Maka, sangatlah wajar jika Pemerintah mempertimbangkan bahwa pandemi yang menyebabkan darurat kesehatan masyarakat ini, juga telah melumpuhkan kegiatan dunia usaha dan berdampak pula terhadap penurunan penerimaan negara serta peningkatan pengeluaran untuk kebutuhan belanja negara yang menghambat pertumbuhan ekonomi nasional. Guna memulihkan kondisi ekonomi yang menurun akibat pandemi Corona, Negara memerlukan anggaran tambahan yang belum dianggarkan dalam APBN 2020. Akibat dari munculnya virus Covid-19 ini yang tidak disangka melanda Indonesia pada tahun anggaran 2020. Adanya kebutuhan akan anggaran tambahan ini dianggap

---

<sup>83</sup> <https://psbhfhunila.org/2020/06/02/konstitusionalitas-dalam-proses-legislasi/>

sebagai keadaan yang mendesak untuk melakukan realokasi dan refocusing anggaran pada APBN tahun anggaran 2020. Keadaan mendesak lainnya ialah karena adanya kebutuhan anggaran tambahan untuk membiayai defisit yang diperkirakan dapat melampaui maksimal 3% dari Produk Domestik Bruto sebagaimana yang dibatasi oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Akibat pandemi yang membatasi kegiatan usaha ini juga, Pemerintah merasa perlu untuk menetapkan kebijakan di bidang perpajakan, keuangan daerah dan pembiayaan negara.<sup>84</sup>

Pertimbangan ditetapkannya Perppu No. 1 Tahun 2020 yaitu ketentuan UUD 1945 Pasal 5 ayat (2) bahwa Presiden Menetapkan Peraturan Pemerintah undang-undang Sebagaimana mestinya, Dalam Pandemi ini belum ada Undang-undang yang mengatur sehingga perlu dibuatnya Peraturan Pemerintah untuk menangani hal tersebut. Dan dalam UUD 1945 pada Pasal 22 ayat (1) menyatakan dalam hal ihwal kegunaatingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan

---

<sup>84</sup> Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Pearaturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. H. 7. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/aeticle/view/8043>. Diakses pada tanggal 11 Juni 2021, pukul 20.00 WIB.

Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang. Dalam hal ini Pandemi Covid-19 adalah sebuah keadaan yang bahaya sehingga menimbulkan kegentingan Memaksa. Selanjutnya dalam rangka menangani stabilitas perekonomian, dan sosial yang terjadi dalam Masyarakat sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi Sosial Budaya.

Berdasarkan pertimbangan tersebut Pemerintah dan lembaga terkait perlu segera mengambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional. Dan stabilitas sistem keuangan melalui berbagai kebijakan relaksasi yang berkaitan dengan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) khususnya dengan melakukan peningkatan belanja untuk kesehatan, pengeluaran untuk jaring pengaman sosial, dan pemulihan perekonomian, serta memperkuat kewenangan berbagai lembaga dalam sektor keuangan. Kondisi ini dianggap telah memenuhi parameter sebagai kegentingan memaksa yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945.

## **B. Kriteria Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Perspektif Konstitusi**

Secara etimologi, kata *kegentingan* berasal dari kata *genting, tegang : berbahaya* (keadaan yang mungkin, segera menimbulkan bahaya, bencana, perang dsb). Dalam terminologi Bahasa Inggris hal ihwal kegentingan yang memaksa sering diistilahkan dengan *circumstances of compelling crisis*.<sup>85</sup> Para ahli hukum memahami hal ihwal “Kegentingan Memaksa” yaitu suatu keadaan dimana negara dalam keadaan darurat untuk segera dilakukan penyelamatan. Pemahaman ini merujuk pada Perppu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Namun demikian, Pasal II aturan tambahan UUD 1945 menyatakan bahwa “Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal”,

---

<sup>85</sup> Muhammad Siddiq, “Kegentingan Memaksa Atau Kepentingan Penguasa : Analisis Terhadap Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang” *Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum*, (Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam UIN Ar-Rainry Darussalam, Banda Aceh : 2014) h. 265.

sehingga hal ihwal “kegentingan yang memaksa” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945, sebenarnya tidak sama dengan “Keadaan Bahaya” seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 12 UUD 1945 dan pengaturannya yang tertuang dalam Perppu No.23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, yang memang harus didasarkan atas kondisi obyektif sebagaimana ditetapkan dengan Undang-undang.<sup>86</sup>

Meskipun pengertian dari hal ihwal kegentingan yang memaksa, sesungguhnya tidak selalu ada hubungannya dengan pengertian “keadaan bahaya”. Kendati demikian, tetap saja tidak dapat dielakkan jika selama ini ada kesan bahwa Perppu itu ditetapkan sehubungan dengan adanya keadaan genting yang di konotasikan dengan keadaan bahaya. Memang dapat diterima bahwa pengertian “kegentingan yang memaksa” sebagai suatu keadaan darurat dan tidak hanya terbatas pada ancaman bahaya atas keamanan, keutuhan negara, atau ketertiban umum. Sebagaimana dalam prakteknya, ternyata dapat pula dikategorikan sebagai “kegentingan yang memaksa”,

---

<sup>86</sup> Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), h. 206.

misalnya krisis di bidang ekonomi yang menimbulkan ekkses yang bersifat masif, bencana alam ataupun keadaan lain yang memerlukan pengaturan setingkat Undang-undang. Dapat pula dimasukkan kalau terjadi kekosongan Undang-undang yang mendesak untuk diadakan, atau penangguhan penerapan suatu Undang-undang yang akan mengganggu atau menimbulkan keguncangan atas ketertiban umum, atau melukai rasa keadilan apabila Undang-undang itu diterapkan.<sup>87</sup>

Kegentingan berarti ada suasana atau keadaan yang memerlukan penanganan cepat dan segera. Hal ini bisa saja karena keadaan tersebut merupakan situasi bencana alam yang disebabkan alam (*nature disaster*) atau bencana yang disebabkan manusia (*man made disaster*). Bencana alam seperti tsunami, banjir, gempa bumi, gunung meletus, dan lain sebagainya. Sedangkan bencana yang disebabkan manusia seperti peperangan, kerusakan, kekacauan, dan sebagainya. Esensi dari keadaan kegentingan memaksa adalah adanya materi tertentu yang merupakan materi muatan Undang-undang

---

<sup>87</sup> Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Cetakan Pertama, (Malang: UMM Press, 2002), h. 89.

yang seharusnya diatur dengan Undang-undang, tetapi karena keterbatasan waktu maka diatur oleh Presiden dalam bentuk Perppu. Dengan kata lain, keadaan kegentingan memaksa adalah keadaan dimana DPR tidak sanggup dengan segera dapat menjalankan fungsi legislasinya secara normal. Oleh karena itu, Perppu yang dikeluarkan harus mendapat Persetujuan dari DPR dipersidangan berikutnya. Hal ini berarti Perppu materi muatannya merupakan materi muatan Undang-undang.<sup>88</sup>

Menurut Sumali yang mengutip gagasan dari Bagir Manan mengatakan, “bahwa sedikitnya terdapat dua macam atau indikator atau unsur kegentingan yang memaksa, yakni: *pertama* unsur krisis (*crisis*), dianggap suatu keadaan krisis apabila terdapat suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak. *Kedua*, unsur kemendesakan (*emergency*), apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Selanjutnya Bagir Manan menambahkan, selain unsur krisis dan

---

<sup>88</sup> Janpatar Simamora, *Multitafsir Pengertian Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa*, h. 67.

kemendesakan tersebut dapat pula dimasukkan kriteria telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*), apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan”.<sup>89</sup>

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010, menetapkan tiga syarat adanya kegentingan yang memaksa<sup>90</sup> sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 Ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu:

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-undang;
2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-undang tidak memadai; dan
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-undang secara

---

<sup>89</sup> Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Cetakan Pertama, (Malang: UMM Press, 2002), h. 91.

<sup>90</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009.

prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Dengan demikian, meskipun kegentingan yang memaksa menjadi kewenangan Presiden untuk menafsirkannya, yang artinya diserahkan pada subjektifitas Presiden, namun subjektifitasnya itu harus ada dasar objektifitasnya, dan pembatasan tersebut diisyaratkan oleh konstitusi. Pembentukan Perppu tidak boleh disalahgunakan, mengingat sebenarnya materi Perppu adalah materi Undang-undang yang tidak dapat diputuskan sendiri oleh Presiden tanpa persetujuan DPR. Ketiga syarat konstiusionalitas sebagaimana disebutkan diatas adalah sebagai indikasi kegentingan yang memaksa, atau dengan kata lain karena adanya keadaan tertentu yang harus diatasi segera supaya tidak terjadi ketidakpastian hukum. Hal tersebut dilakukan dengan pembentukan hukum, dalam hal ini Perppu.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), h. 208.

Dalam kondisi pandemi Covid-19 Presiden telah mengeluarkan dua Perppu yakni Perppu Nomor 1 Tahun 2020 dan Perppu Nomor 2 Tahun 2020. Sepanjang sejarah Konstitusi Indonesia Perppu selalu saja muncul sebagai hak Presiden. Dilihat dari aspek diterbitkannya Perppu sama dengan Undang-Undang darurat. Dasar hukumnya adalah keadaan darurat yang memaksa (emergensi), baik karena keadaan bahaya maupun keadaan lain yang sungguh-sungguh memaksa. Dapat juga terjadi karena alasan-alasan yang mendesak misalnya untuk memelihara keselamatan negara dari ancaman yang tidak boleh dibiarkan berlarut-larut.<sup>92</sup>

Berdasarkan kriteria-kriteria dari kegentingan memaksa tersebut. Penulis menganalisis Kegentingan memaksa yang menjadi kriteria dari lahirnya Perppu No. 1 Tahun 2020 yang pertama adanya keadaan luar biasa yaitu munculnya penyakit Covid-19. Akibat dari munculnya virus Covid-19 ini yang tidak disangka

---

<sup>92</sup> Ahmad Zaini Dkk, *Legalitas Pilkada Serentak Di Masa Pandemi Covid-19*, Dalam Jurnal Al-Qisthas, (Fakultas Syariah UIN Banten, Vol. 12 No. 1 Jan-jun 2021). h.35.

melanda Indonesia pada tahun anggaran 2020 Pemerintah harus membatasi mobilitas sosial yang berdampak pada kesehatan dan perekonomian. Munculnya kebutuhan akan anggaran tambahan ini dianggap sebagai keadaan yang mendesak untuk melakukan realokasi dan refocusing anggaran pada APBN tahun anggaran 2020. sebagaimana yang dibatasi oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Akibat pandemi yang membatasi kegiatan. Negara memerlukan anggaran tambahan yang belum dianggarkan dalam APBN 2020.<sup>93</sup> Akibat pandemi yang membatasi kegiatan usaha ini juga, Pemerintah merasa perlu untuk menetapkan kebijakan di bidang perpajakan, keuangan daerah dan pembiayaan negara. Kebijakan ini juga dibuat karena terjadinya kekosongan hukum, belum ada Undang-undang yang mengatur keadaan tersebut sehingga Pemerintah dirasa perlu mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti

---

<sup>93</sup> Menakar Efektivitas Perpu No 1 Tahun 2020 <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/13204/Menakar-Efektivitas-Perppu-No-1-tahun-2020.html>. Dikases pada 10 September 2021, pukul 17.00 WIB.

Undang-Undang No.1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi COVID-19.

Diterbitkannya Perppu No. 1 Tahun 2020 ini memberikan berbagai dampak bagi masyarakat melihat pada kenyataan yang terjadi saat ini Penduduk Indonesia mengalami penurunan di berbagai bidang terutama ekonomi dan kesehatan. Pada bidang kesehatan Pemerintah mengalokasikan dana untuk penanganan pasien terpapar virus covid-19. Pemerintah Indonesia akan menambah dana Rp 405,1 triliun. Yang dialokasikan untuk kesehatan sebesar Rp 75 triliun, Perlindungan Sosial RP. 110 triliun, insentif perpajakan dan stimulus kredit usaha rakyat (KUR) Rp 70.1 triliun, dan pemulihan ekonomi nasional Rp 150 triliun. Perppu ini juga memberikan keringanan atau insentif perpajakan antara lain pajak penghasilan karyawan (PPh Pasal 21), Penyesuaian tarif pajak penghasilan badan, Pajak Pertambahan Nilai (PPN), kemudahan dan/atau keringanan pemenuhan kewajiban perpajakan serta

pembebebasan/keringanan bea masuk. Hal ini tentu membantu dunia usaha yang terimbas Covid-19.<sup>94</sup>

Akibat dari diterbitkannya Perppu ini bisa dirasakan oleh masyarakat Indonesia bahwa pemerintah memperhatikan kesehatan dan keselamatan Rakyat Indonesia. Untuk menekan jumlah angka penularan Covid-19 Pemerintah menggunakan APBN yang diatur dalam Perppu ini untuk menstabilkan kembali kesehatan dan membantu perekonomian masyarakat. Misalnya program vaksinasi gratis, program bantuan untuk masyarakat yang terkena PHK, Penangguhan pajak bagi masyarakat, dan bantuan-bantuan sosial lain untuk membantu pemulihan ekonomi masyarakat. Meskipun belum sepenuhnya dirasakan oleh masyarakat Indonesia karena keterbatasan seperti bantuan-bantuan sosial yang belum merata.

---

<sup>94</sup> Menakar Efektivitas Perpu No 1 Tahun 2020 <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/13204/Menakar-Efektivitas-Perppu-No-1-tahun-2020.html>. Dikases pada 10 September 2021, pukul 17.00 WIB.

### **C. Analisis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Berdasarkan Yuridis Normatif**

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) ditetapkan oleh Presiden, tetapi dalam 1 (satu) tahun harus sudah dimintakan persetujuan DPR. Jika disetujui, Perppu meningkat statusnya menjadi Undang-undang, dan jika ditolak oleh DPR, maka Perppu itu harus dicabut dan tidak dapat lagi diajukan ke DPR dalam masa persidangan berikutnya. Perppu digolongkan dalam bentuk Peraturan Perundang-undangan. hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 22 UUD 1945 yang menentukan bahwa :

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang;
- (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut, dan
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 22 “Syarat dibentuknya sebuah Perppu harus adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa”

Jika dilihat dari segi materi muatan yang terdapat dalam suatu Perppu, maka materi muatannya sama dengan materi muatan Undang-undang. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini disebabkan format dan bentuk dari Perppu sepenuhnya mengikuti Format dari Undang-Undang dan kedua jenis Peraturan Perundangan ini memiliki kekuatan dan derajat yang setara.<sup>96</sup>

Materi muatan yang diatur harus sesuai dengan ketentuan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diantaranya adalah:

- (1) Yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD dan Ketetapan MPR;
- (2) Yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD;
- (3) Yang mengatur Hak Asasi Manusia;
- (4) Yang mengatur hak dan kewajiban warga negara;
- (5) Yang mengatur pembagian kekuasaan negara;

---

<sup>96</sup> Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Cetakan Pertama, (Malang: UMM Press, 2002), h. 82.

- (6) Yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tertinggi/tinggi negara;
- (7) Yang mengatur pembagian wilayah/ daerah negara;
- (8) Yang mengatur tentang siapa warga negara dan cara memperoleh/ kehilangan kewarganegaraan;
- (9) Yang dinyatakan oleh suatu Undang-undang tepatnya UUD.<sup>97</sup>

Namun, jika diperhatikan mengenai prosedur atau mekanisme pembuatannya yang berbeda satu sama lain, di mana pembuatan Undang-undang dilakukan secara bersama-sama antara Presiden dengan DPR baik inisiatif Pemerintah ataupun inisiatif DPR, sedangkan Perppu kendati pada akhirnya melibati peran DPR namun ia merupakan prerogatif Presiden yang digaransi secara Konstitusional, yang pembentukannya semata-mata atas otoritas dan pertimbangan subyektif Presiden. Relevan kiranya jika muncul kebutuhan untuk membatasi atau menentukan materi apa saja yang dapat diatur melalui instrumen Perppu ini. Berdasarkan fakta di atas, maka untuk

---

<sup>97</sup> Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Cetakan Pertama, (Malang: UMM Press, 2002), h. 84.

Perppu perlu dipertimbangkan kemungkinan terjadinya ekstensifikasi atau perluasan materi muatan semacam Undang-undang Darurat, jangan sampai Perppu mengatur segala aspek penyelenggaraan negara terutama berkenaan dengan lembaga-lembaga negara. Tanpa pembatasan Perppu berpotensi menjadi sumber ketidakteraturan dan penyimpangan dalam penyelenggaraan negara. Pembatasan materi muatan Perppu oleh UUD 1945 seharusnya dapat disimpulkan secara jelas pada penetapan APBN. Artinya meskipun dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, UUD 1945 tidak memberi peluang Presiden untuk menetapkan APBN secara sepihak melalui instrumen Perppu walaupun UUD 1945 menganut prinsip kesetaraan antara DPR dengan Presiden, dalam hal penetapan APBN, penjelasan UUD 1945 mengatakan bahwa kedudukan DPR lebih kuat dari kedudukan Pemerintah.<sup>98</sup>

Melihat Perppu yang dibentuk dalam keadaan memaksa, sehingga pembuatannya berbeda dengan undang-undang biasa. Perppu merupakan sebuah aturan yang harus dikeluarkan oleh

---

<sup>98</sup> Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Cetakan Pertama, (Malang: UMM Press, 2002), h. 93.

Pemerintah dimana subjektivitas dari Presiden dalam mengatasi suatu kondisi yang bahaya, mendesak, genting, dan memaksa. Dan memiliki materi muatan yang sama dengan Undang-undang, nammun harus tetap diajukan ke DPR pada persidangan selanjutnya untuk diterima atau ditolak.<sup>99</sup>

Menyangkut tata cara penyusunan Perppu, diatur secara lebih rinci dalam Pasal 52, Undang-Undang No.12 Tahun 2011, yaitu:

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
- (2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana disebut pada Ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
- (3) DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan memberikan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

---

<sup>99</sup>Ahmad Zaini Dkk, *Legalitas Pilkada Serentak Di Masa Pandemi Covid-19*, Dalam Jurnal Al-Qisthas, (Fakultas Syariah UIN Banten, Vol. 12 No. 1 Jan-jun 2021). h.36.

- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang.
- (5) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.
- (6) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada Ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (7) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada Ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (8) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada Ayat (7) ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang

Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana disebut pada Ayat (5).<sup>100</sup>

Sebagaimana Pasal 52 dalam Undang-Undang Nomor. 12 tahun 2011 tersebut bahwa Perppu harus tetap diajukan kepada DPR pada Persidangan berikutnya, dan DPR juga berhak memberikan Persetujuan atau Penolakan Terhadap Perppu yang diajukan oleh Presiden sebagaimana juga tercantum dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib DPR Pasal 6 huruf (b) DPR berwenang memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan Presiden untuk menjadi Undang-undang. Dalam satu tahun sidang DPR dibagi menjadi empat atau lima masa Persidangan sehingga dalam hal pengesahan atau penolakan Perppu yang diajukan pada persidangan berikutnya tidak melebihi masa satu tahun.

---

<sup>100</sup> Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 52.

Tata cara penyusunan Perppu seperti di atas, tidak terlalu rinci, sehingga UU No. 12 Tahun 2011 pada Pasal 53, memerintahkan pembentukan peraturan khusus berupa Peraturan Presiden agar proses penyusunan Perppu berjalan sesuai regulasi yang berlaku. Undang-undang ini tidak mengatur tentang keadaan kegentingan memaksa, sehingga subjektivitas dalam pemebentukan Perppu masih tetap berada di tangan Presiden. Dalam hal proses pengujian, untuk menghindari penyalahgunaan wewenang, suatu Perppu diuji oleh dua lembaga negara. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai legislator dengan metode *legislative review* dan Mahkamah Konstitusi dengan metode *judicial review*. Untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang, Perppu harus mendapat persetujuan DPR. Itulah yang disebut proses *legislative review*, metode tersebut digunakan untuk menentukan apakah Perppu tersebut layak untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang atau tidak. Selain *legislative review*, pengujian lainnya dapat juga dilakukan dihadapan Mahkamah Konstitusi setelah ataupun sebelum Perppu tersebut menjadi Undang-Undang.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Muhammad Siddiq, "Kegentingan Memaksa Atau Kepentingan

Dalam sistem norma hukum Republik Indonesia, norma-norma hukum yang berlaku dalam suatu sistem yang berjenjang, dan berkelompok-kelompok, dimana suatu norma ini 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 dasar (*staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia yaitu Pancasila.<sup>102</sup> Dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan diketahui bahwa Undang-undang memiliki kedudukan yang sama, sejajar, dan sederajat. Tetapi Perppu terkadang dikatakan tidak sama dengan Undang-undang karena belum adanya persetujuan dari DPR.<sup>103</sup>

Kedudukan Perppu disejajarkan dengan Undang-Undang sebagaimana dicantumkan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7.

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

---

Penguasa : Analisis Terhadap Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang” *Jurnal Ilmu Syariah dan Hukum*, (Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam UIN Ar-Raniry Darussalam, Banda Aceh : 2014) h. 273.

<sup>102</sup> Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, Materi Muatan*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kanisius, 2007), h. 57.

<sup>103</sup> Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, h. 96.

- 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.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada Ayat (1).<sup>104</sup>

Sedangkan, kekuatan hukum Perppu No.1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid 19) sejak diterbitkannya Perppu tersebut pada awal bulan Maret 2020 Perppu ini sudah disejajarkan dengan Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

---

<sup>104</sup> Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7.

dan pada tanggal 16 Mei 2020 Perppu ini telah telah disetujui DPR dan disahkan oleh Presiden di Jakarta. Perppu ini juga sudah disahkan menjadi Undang-Undang yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2020 di Undangkan oleh Menkumham Yasonna H. Laoly pada tanggal 18 Mei 2020 di Jakarta.