

**IMPLIKASI YURIDIS PENGESAHAN UNDANG-UNDANG NO. 2
TAHUN 2020 SEBAGAI PRODUK HUKUM DARURAT DALAM
PENANGANAN PANDEMI COVID-19**

TESIS



Oleh

Marinda Agesthia Monica

NIM. 02040420015

**PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA
2022**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Marinda Agesthia Monica

NIM : 02040420015

Program : Magister (S2)

Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 04 Juli 2022

Saya yang menyatakan,



Marinda Agesthia Monica

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis berjudul “Implikasi Yuridis Pengesahan Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 sebagai Produk Hukum Darurat dalam Penanganan Pandemi Covid-19” yang ditulis oleh Marinda Agesthia Monica ini telah disetujui pada tanggal 04 Juli 2022.

Oleh:

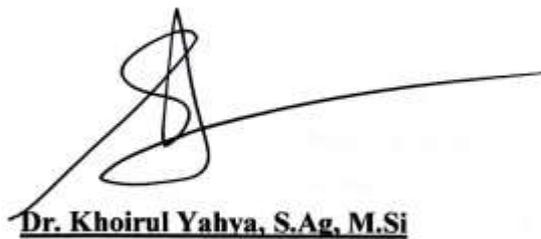
Pembimbing I



Dr. Anis Farida, S.Sos, S.H., M.Si

NIP.197208062014112001

Pembimbing II



Dr. Khoirul Yahya, S.Ag, M.Si

NIP.197202062007101003

PENGESAHAN TIM PENGUJI TESIS

Tesis Yang Berjudul **“Implikasi Yuridis Pengesahan Undang-Undang No. 2 Tahun 2022 sebagai Produk Hukum Darurat dalam Penanganan Pandemi Covid-19”** yang di tulis oleh Marinda Agesthia Monica telah diuji pada tanggal 13 Juli 2022

Tim Penguji:

1. Dr. Hj. Anis Farida, S.Sos, SH, M.Si (Pembimbing I)

(.....)

2. Dr. Khoirul Yahya, S.Ag, M.Si (Pembimbing II)

(.....)

3. Prof. Dr. H. Muh. Fathoni Hasyim, M.Ag (Penguji I)

(.....)

4. Dr. H. Priyo Handoko SS, SH, M.Hum (Penguji II)

(.....)

Surabaya, 13 Juli 2022

Direktur,



Prof. Masdar Hilmy, S.Ag., MA, Ph.D

NIP. 197103021996031002



UIN SUNAN AMPEL
SURABAYA

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300

E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Marinda Agesthia Monica
NIM : 02040420015
Fakultas/Jurusan : Magister Hukum Tata Negara
E-mail address : marindaam98@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah:

Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)
Yang berjudul :

Implikasi Yuridis Pengesahan Undang-Undang No. 2 Tahun 2022 sebagai Produk Hukum Darurat dalam Penanganan Pandemi Covid-19.

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 13 Juli 2022

Penulis

Marinda Agesthia Monica

ABSTRAK

Covid-19 yang menjadi pandemi global tak terkecuali di Indonesia merupakan suatu fenomena luar biasa yang memberikan dampak buruk di berbagai bidang, terutama terhadap perekonomian negara. Pemerintah dengan sigap merespon keadaan ini dengan menetapkan Covid-19 sebagai bencana nasional melalui Kepres No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Sosial. Penetapan pandemi Covid-19 ini kemudian menimbulkan keadaan darurat yang harus segera diselesaikan karena mengancam stabilitas negara. Demi menyikapi keadaan darurat ini, pemerintah kemudian menerbitkan Perpu No. 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 yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang No. 2 Tahun 2022.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana pengesahan UU No. 2 Tahun 2020 ini sesuai dengan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU No. 15 Tahun 2019, serta implikasi yuridis dari pengesahan UU No. 2 Tahun 2020 sebagai produk hukum darurat. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan 2 poin penting, pertama bahwa pengesahan UU No. 2 Tahun 2020 ini telah sesuai dengan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana undang-undang ini merupakan produk hukum darurat yang disahkan dari Perpu, kemudian menjadi RUU penerapan perpu menjadi undang-undang. Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2020 menjadi UU artinya juga membenarkan unsur kegentingan yang memaksa dimana Presiden menjalankan amanat konstitusi pada Pasal 12 dan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945. Kedua, implikasi yuridis disahkannya UU No. 2 Tahun 2020 dapat dilihat dari banyaknya aturan turunan yang muncul, seperti aturan tentang perubahan apbn 2020 hingga dana desa yang difokuskan (*refocusing*) untuk penanganan pandemi Covid-19.

Pengesahan UU No. 2 Tahun 2020 merupakan langkah tepat yang diambil pemerintah dalam menanggulangi dampak pandemi Covid-19. UU No. 2 Tahun 2020 memberi landasan hukum bagi pemerintah dalam menetapkan kebijakan dan langkah langkah *extraordinary* dalam keadaan darurat pandemi Covid-19 demi menjaga stabilitas negara.

Kata kunci: Covid-19, Undang-undang, Perpu, Implikasi Yuridis

ABSTRACT

Covid-19, which has become a global pandemic, is no exception in Indonesia, which is an extraordinary phenomenon that has a negative impact on various fields, especially on the country's economy. The government swiftly responded to this situation by establishing Covid-19 as a national disaster through Presidential Decree No. 12 of 2020 concerning the Determination of Non-Natural Disasters for the Spread of Covid-19 as Social Disasters. The determination of the Covid-19 pandemic then created an emergency that must be resolved immediately because it threatens the stability of the country. In order to respond to this emergency, the government then issued Presidential Decree No. 1 of 2020 concerning State Financial Policy and Financial System Stability for Handling the Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Pandemic and/or in Facing Threats That Endanger the National Economy and/or Financial System Stability which was later ratified into Law No. 2 Year 2022.

The problem in this research is how the ratification of Law No. 2 of 2020 is in accordance with the procedure for the formation of laws and regulations regulated in Law No. 15 of 2019, as well as the juridical implications of the ratification of Law No. 2 of 2020 as an emergency law product. This research is a normative legal research that uses a statutory approach and a conceptual approach.

The results of this study indicate 2 important points, firstly that the ratification of Law No. 2 of 2020 is in accordance with the procedure for the formation of laws and regulations, where this law is an emergency law product that was ratified from a Presidential Decree, then became a bill for implementing a Presidential Decree into a Law No. 1 Year 2020 becoming an law means that it also justifies the pressing urgent element in which the President carries out the mandate of Indonesian Constitution Law 1945 icon in Article 12 and Article 22 paragraph (1). Second, the legal implications of the legalization of the Law No. 2 Year 2020 can be seen from the many derivative regulations that have emerged, such as the rules regarding the amendments to the 2020 APBN to village's fund which is focused on the handling of the Covid-19 pandemic.

Ratification of Law No. 2 of 2020 is the right step taken by the government in tackling the impact of the Covid-19 pandemic. Law No. 2 of 2020 provides a legal basis for the government in establishing policies and extraordinary steps in an emergency situation of the Covid-19 pandemic in order to maintain state stability.

Keywords: Covid-19, Law, Presidential Decree, Juridical Implication

DAFTAR ISI

COVER DALAM.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
PENGESAHAN TIM PENGUJI	v
PERNYATAAN KESEDIAAN PERBAIKAN TESIS	vi
LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	vii
ABSTRAK	viii
KATA PENGANTAR.....	x
MOTTO	xii
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TRANSLITERASI	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	7
C. Rumusan Masalah.....	8
D. Tujuan Penelitian	8
E. Kegunaan Penelitian	9
F. Kerangka Teoritik	10
G. Kajian Pustaka	17
H. Metode Penelitian.....	19
I. Sistematika Pembahasan.....	22

BAB II KONSEPSI KEDARURATAN DALAM HUKUM TATA NEGARA	
DARURAT	25
A. Teori Tata Negara Darurat.....	25
1. Hakekat Tata Negara Darurat.....	25
2. Penggolongan Hukum Tata Negara Darurat	27
3. Hakekat Keadaan Darurat Negara	28
B. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	35
1. Tahapan Perencanaan Undang-Undang.....	38
2. Tahapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang.....	39
3. Tahap Pembahasan Rancangan Undang-Undang.....	41
4. Tahap Pengesahan Undang-Undang.....	42
3. Tahap Pengundangan	42
BAB III MEKANISME PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NO. 2 TAHUN	
2020 SEBAGAI PRODUK HUKUM DARURAT	44
A. Penetapan Pandemi Covid-19 sebagai Suatu Keadaan Darurat	44
B. Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	51
C. Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam	
Keadaan Darurat	57
D. Mekanisme Pembentukan UU No. 2 Tahun 2022 sebagai Produk	
Hukum Darurat.....	59
BAB IV IMPLIKASI YURIDIS UNDANG-UNDANG NO. 2 TAHUN 2020	
SEBAGAI PRODUK HUKUM DARURAT DALAM PENANGANAN	
PANDEMI COVID-19	63
A. Produk Hukum Turunan UU No. 2 Tahun 2020	63
B. Implikasi Yuridis UU No. 2 Tahun 2020 sebagai Produk Hukum Darurat..	65

BAB V PENUTUP	76
A. Kesimpulan.....	76
B. Saran.....	77
DAFTAR PUSTAKA.....	79
LAMPIRAN	82



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dunia dihadapkan dengan wabah penyakit varian baru Covid-19 yang memakan banyak korban jiwa di berbagai belahan dunia pada awal tahun 2020. Badan kesehatan dunia di bawah naungan PBB yang disebut WHO (*World Health Organization*) melalui Direktur Jenderal, Tedros Ghebreyesus kemudian menetapkan wabah virus corona terbaru atau Covid-19 ini sebagai pandemi global pada 11 Maret 2020. Penetapan Covid-19 sebagai pandemi global tidak lain disebabkan oleh penyebarannya yang begitu cepat dan luas ke berbagai wilayah yang jauh dari pusat wabah itu sendiri, yaitu di Wuhan, China.

Pandemi Covid-19 yang menyebar luas ke berbagai negara kemudian juga masuk ke Indonesia dengan ditemukannya kasus pertama yang diumumkan oleh Presiden Joko Widodo didampingi Menteri Kesehatan Terawan Agus Purhanto pada 2 Maret 2020. Sejak diumumkannya kasus pertama tersebut hingga akhir 2021 ini, total kasus positif Covid-19 di Indonesia mencapai 4,26 juta dengan 144 ribu kasus meninggal dunia.¹ Banyaknya total kasus Covid-19 di Indonesia ini tidak terlepas dari adanya lonjakan kasus positif terinfeksi Covid-19 di berbagai daerah pada periode Juni sampai Agustus 2021 karena adanya varian mutasi baru

¹Peta Sebaran Covid-19 Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (KPC PEN), <https://covid19.go.id/peta-sebaran> diakses pada Minggu, 12 Desember 2021, pukul 19.20 WIB.

dari Covid-19. Sedangkan total jumlah kasus Covid-19 di seluruh dunia mencapai 271 juta dengan 5,31 juta kasus meninggal dunia.

Meluasnya penularan Covid-19 menjadikan dunia semakin resah, tak terkecuali di Indonesia. Covid-19 merupakan jenis virus baru, sehingga banyak pihak yang belum mengerti tata cara penanggulangan virus tersebut. Selain itu, peningkatan kasus Covid-19 di Indonesia berdampak pada berbagai sektor kehidupan dan stabilitas negara. Pemerintah Indonesia secara resmi menetapkan wabah virus Covid-19 sebagai bencana nasional. Penetapan status bencana nasional ini tercantum dalam Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Covid-19 Sebagai Bencana Sosial.

Pada kenyataannya, Covid-19 tidak hanya memberikan dampak buruk terhadap masalah kesehatan, tetapi juga memberikan dampak buruk bagi masalah kemanusiaan yang berpengaruh pada aspek sosial dan ekonomi nasional. Maka dari itu, pemerintah perlu mengalokasikan dana tambahan bagi penanganan pandemi ini. Dana tersebut tidak hanya untuk bidang kesehatan, tetapi juga untuk *social safety net*, pemulihan kredit dan aspek-aspek terdampak lainnya. Keadaan ini harus ditangani secara cermat dan sigap oleh Pemerintah, apabila dibiarkan berlarut-larut maka dampak pandemi Covid-19 akan menghambat pertumbuhan ekonomi nasional, menurunkan jumlah pendapatan negara, dan meningkatkan belanja serta pembiayaan negara sebagai *long-term effect* yang sulit dipulihkan.²

² Siti Nurhalimah, "Menyoal Kegentingan dan Pasal mpunitas dalam Perppu Corona", *Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan*, Vol. 4 No. 1 (2020), 36.

Dampak pandemi Covid-19 yang luar biasa ini sudah sangat membahayakan bagi masyarakat dan mengganggu penyelenggaraan negara dalam berbagai sektor. Keadaan bahaya akibat pandemi ini kemudian menimbulkan keadaan darurat dalam ketatanegaraan negara Indonesia. Keadaan darurat ini muncul karena negara dihadapkan pada ancaman terhadap perlindungan nyawa warga negaranya yang memerlukan tindakan responsif yang sebelumnya tidak dapat diterapkan dalam keadaan normal menurut prinsip-prinsip yang dianut oleh pemerintah.³

Keadaan negara darurat merupakan keadaan tidak normal atau keadaan luar biasa di luar kebiasaan dimana norma-norma hukum dan lembaga-lembaga penyelenggaraan kekuasaan negara tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya sesuai peraturan perundang-undangan yang ada.⁴ Dengan diberlakukannya keadaan darurat, maka negara dimungkinkan untuk dengan sigap dan cepat dapat menanggulangi wabah Covid-19 ini.⁵

Pemerintah kemudian merespon keadaan ini dengan menerbitkan suatu regulasi untuk mengatur stabilitas keuangan negara yang terdampak pandemi Covid-19 ini. Regulasi 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

³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), 58.

⁴ Ibid., 59.

⁵ Rizki Bagus Prasetio, "Pandemi Covid-19: Perspektif Hukum Tata Negara Darurat dan Perlindungan HAM", *Jurnal Imiah Kebijakan Hukum*, Vol. 15 No. 2 (2021), 329.

Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (Perppu).⁶

Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 (UUD NRI 1945) telah mengatur bahwa “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.”⁷ Melalui pasal tersebut, konstitusi memberikan kekuasaan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif untuk membentuk produk hukum yang setara dengan undang-undang dalam rangka menjaga stabilitas negara saat terjadi suatu kegentingan atau keadaan yang sangat mendesak.

Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 ini, memberikan “hak” dan “wewenang” kepada pemerintah (Presiden) untuk membuat Peraturan Darurat (*noodverordeningsrecht*) yang kemudian disebut Perppu. Hak membuat peraturan darurat ini hanya boleh digunakan apabila ada hal kegentingan yang memaksa (*noodtoestand*). Perppu ini memiliki prosedur dan akibat yang serupa dengan UU Darurat dalam UUDS 1950.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-III/2005 menyatakan bahwa "kegentingan yang memaksa" menjadi hak subjektif Presiden untuk menentukan. Selanjutnya hal ini menjadi obyektif apabila telah disetujui oleh DPR dan ditetapkan sebagai undang-undang.⁸ Kegentingan yang memaksa kemudian ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan MK No. 138/PUU-VII/2009. Berdasarkan *ratio decidendi* putusan tersebut, ada tiga

⁶ Ibid.

⁷ UUD NRI 1945, Pasal 22 ayat (1).

⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-III/2005.

parameter dalam menentukan suatu kondisi termasuk dalam “kegentingan yang memaksa”, yaitu:

1. Ada kebutuhan yang mendesak untuk menyelesaikan suatu masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-undang;
2. Terjadi kekosongan hukum karena Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada, atau tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum itu tidak bisa diatasi dengan membuat Undang-undang hanya dengan menggunakan prosedur biasa, karena membutuhkan waktu yang cukup lama, sedangkan untuk menyelesaikan masalah dalam keadaan mendesak harus dilakukan dengan segera.⁹

Teori-teori hukum tata negara darurat juga menjelaskan bahwa “kegentingan yang memaksa” sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 lebih menekankan pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau urgensi yang terkait dalam waktu yang terbatas. Jimly Asshiddiqie sebagai seorang pakar hukum menyatakan bahwa ada 3 (tiga) unsur penting yang dapat menimbulkan suatu “kegentingan yang memaksa”, yaitu:

1. Unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*);
2. Unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan/atau
3. Unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.¹⁰

⁹ Siti Nurhalimah, “Menyoal Kegeringan dan Pasal mpunitas dalam Perppu Corona”, *Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan*, Vol. 4 No. 1 (2020), 38.

¹⁰ Nurlaili Rahmawati, “Tinjauan Fiqh Siyash terhadap Ketentuan Dalam Hal ihwal Kegeringan Memaksa Sebagai Syarat Penetapan Perrpu oleh Presiden” (Tesis—UIN Sunan Ampel Surabaya, 2015)

Berdasarkan pemaparan di atas, apabila Presiden merasa ada suatu kejadian yang dianggap genting dan harus ditangani segera, maka Presiden dapat mengeluarkan Perppu. Namun, Perppu tersebut harus disidangkan untuk disetujui atau ditolak pada persidangan DPR yang akan datang. Adapun kegentingan yang mendorong Pemerintah menetapkan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 mengenai stabilitas keuangan negara ini tentu dilatarbelakangi adanya pandemi Covid-19 yang tidak pernah diduga sebelumnya akan menginfeksi seluruh provinsi di Indonesia. Pemerintah mempertimbangkan bahwa pandemi yang menyebabkan darurat kesehatan masyarakat ini telah melumpuhkan kegiatan dunia usaha dan berdampak pada menurunnya pendapatan negara, serta meningkatnya pengeluaran kebutuhan belanja negara yang pada akhirnya menghambat pertumbuhan ekonomi nasional. Sebagai upaya memulihkan kondisi ekonomi yang menurun akibat pandemi Covid-19, maka Negara merasa perlu adanya anggaran tambahan yang belum dianggarkan dalam APBN 2020, karena tidak ada yang pernah menyangka bahwa virus Covid-19 akan melanda Indonesia pada tahun anggaran 2020.

Berdasarkan kegentingan tersebut, Pemerintah melalui Perppu Nomor 1 Tahun 2020 menganggap adanya keadaan yang mendesak untuk tidak memberlakukan sementara beberapa peraturan perundang-undangan yang ada, antara lain beberapa pasal dalam UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, UU KUP, UU BI, UU LPS, UU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, UU Kesehatan, UU Desa, UU Pemda, UU MD3, UU PPKSK, dan UU APBN Tahun Anggaran 2020 yang dinyatakan tidak berlaku

sepanjang berkaitan dengan kebijakan keuangan negara dalam penanganan COVID-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan negara.¹¹

Kemudian pada Sidang Paripurna DPR RI ke-15 akhirnya disetujui bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk penanganan Covid-19 menjadi Undang-undang (UU Nomor 2 Tahun 2020). Ketua DPR RI, Puan Maharani mengetok palu tanda persetujuan Perppu Nomor 1 tahun 2020 untuk disahkan menjadi UU dalam Sidang Paripurna ke-15 DPR RI yang diselenggarakan di Jakarta pada Selasa, 12 Mei 2020. Sidang paripurna tersebut dihadiri 41 orang wakil rakyat secara fisik dan sebanyak 255 anggota DPR RI lainnya mengikuti sidang paripurna melalui layanan virtual.

Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dijelaskan bahwa dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
- b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau

¹¹ Ramadhan, 13 Mei 2020, Pro Kontra Pengesahan "Perppu Corona" Jadi UU, <https://www.asumsi.co/post/kontroversi-di-balik-pengesahan-perppu-corona-jadi-uu> diakses Selasa, 2 Juni 2021, pukul 19.57 WIB.

kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹²

Dapat dipahami melalui pasal tersebut bahwa Undang-undang juga memberikan kewenangan kepada DPR atau Presiden untuk mengajukan Rancangan Undang-undang di luar Prolegnas dalam keadaan-keadaan tertentu yang telah disebutkan dalam pasal tersebut.

Adanya latar belakang di atas menarik perhatian penulis untuk mengadakan penelitian lebih lanjut dengan judul berikut **“Implikasi Yuridis Pengesahan Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 sebagai Produk Hukum Darurat dalam Penanganan Pandemi Covid-19.”**

B. Identifikasi Masalah

Melalui rumusan masalah yang dijelaskan sebelumnya, maka penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Kewenangan Presiden menetapkan Perppu menurut UUD NRI 1945;
2. Mekanisme dan syarat pembentukan Perppu;
3. Syarat dan mekanisme dan pembentukan Undang-undang;
4. Unsur-unsur “kegentingan yang memaksa” dalam pembentukan Undang-undang.
5. Implikasi yuridis UU No. 2 Tahun 2020 sebagai produk hukum dalam keadaan darurat terhadap tatanan perundang-undangan.

¹² Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, dalam menghasilkan penelitian yang terfokus pada judul yang dimaksud, maka penulis membatasi penelitian ini meliputi masalah pada mekanisme pembentukan Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 sebagai penanganan dampak pandemi Covid-19 dalam perspektif UU No. 15 Tahun 2019 dan implikasi yuridis undang-undang tersebut sebagai produk hukum darurat dalam tatanan perundang-undangan.

C. Rumusan Masalah

Melalui latar belakang di atas, maka penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pembentukan UU No. 2 Tahun 2020 ditinjau dengan UU No. 15 Tahun 2019?
2. Bagaimana implikasi yuridis UU No. 2 Tahun 2020 sebagai produk hukum yang dilahirkan dalam keadaan darurat akibat pandemi Covid-19?

D. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan adanya permasalahan di atas, maka tujuan utama penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis mekanisme pembentukan Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 menurut perspektif UU No. 15 Tahun 2019.
2. Untuk analisis implikasi yuridis UU No. 2 Tahun 2020 sebagai produk hukum yang dilahirkan dalam keadaan darurat akibat pandemi Covid-19.

E. Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dan nilai tambah bagi penulis sendiri dan pembaca, baik secara teoritis, maupun praktis, yaitu:

1. Secara Teoritis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi dalam suatu pemikiran maupun pengembangan ilmu hukum tata negara, khususnya terkait penetapan undang-undang yang menjadi produk hukum negara dalam keadaan darurat. Selain itu, diharapkan penelitian ini menjadi bahan informasi, masukan dan evaluasi bagi para mahasiswa atau praktisi hukum dalam penyelesaian masalah mengenai Perpu dan pembentukan Undang-undang, serta dapat menambah wawasan keilmuan dan memperkaya pengalaman bagi mahasiswa, DPR, advokat, dan praktisi hukum lainnya.

2. Secara Praktis

Secara praktis, diharapkan dari hasil penelitian nantinya dapat bermanfaat bagi masyarakat pada umumnya, dan khususnya kepada berbagai pihak-pihak yang terkait, lembaga-lembaga negara dan lembaga fungsional lainnya, dalam hubungannya dengan ruang lingkup studi keilmuan dimaksud yaitu perspektif hukum ketatanegaraan.

F. Kerangka Teoritik

1. Teori Tata Negara Darurat

Menurut Jimly Asshiddiqie, keadaan darurat merupakan keadaan luar biasa yang muncul di luar kebiasaan di mana norma-norma hukum dan lembaga-lembaga penyelenggaraan kekuasaan negara tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.¹³

Istilah kata darurat senada dengan kata *al-dlarurat* (Arab) yang berasal dari kata “*dlarar*” yang artinya kondisi yang tidak dapat dihindari.¹⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan darurat sebagai keadaan sukar (sulit) yang tidak dapat disangka-sangka kehadirannya yang memerlukan penanggulangan segera; keadaan terpaksa; dan keadaan sementara. Contohnya adalah ketika suatu negara dalam status darurat, maka pemerintah harus mengambil langkah cepat dan tepat untuk mengatasi situasi darurat tersebut.¹⁵

UUD NRI 1945 sejatinya telah mengatur tentang keadaan negara darurat ini, yaitu dalam Pasal 12, yang berbunyi:

“Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.”

Kemudian pada Pasal 22, bahwa:

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat.....*, 58-29.

¹⁴ Rizki Bagus P, “Pandemi Covid-19: Perspektif Hukum Tata Negara Darurat dan Perlindungan HAM” *Jurnal Imiah Kebijakan Hukum*, Vol. 15, No. 2, Juli 2022, hlm. 331

¹⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI): Darurat.

“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.”

Secara praktis, keadaan negara darurat di dalam UUD NRI 1945 meliputi keadaan bahaya dan adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa dimana keduanya merujuk pada permasalahan yang sama, yaitu keadaan yang dikecualikan dari keadaan normal sebelumnya.

Keadaan darurat juga diartikan sebagai sebuah keadaan luar biasa yang sejatinya memerlukan suatu hukum yang luar biasa juga. Keadaan bahaya yang muncul dalam situasi ini memberikan izin terhadap penyelenggara negara untuk dapat bertindak dengan cara yang tidak lazim di luar keadaan hukum yang normal demi tetap menjaga kesejahteraan rakyat sebagai sebuah hukum tertinggi dalam suatu negara.¹⁶

Iwa Kusuma Sumantri dalam bukunya yang berjudul “Ilmu Hukum dan Keadilan” menjelaskan bahwa hukum darurat dapat dibentuk dan diberlakukan dalam keadaan genting dengan adanya penerbitan undang-undang darurat. Ada lima syarat dalam pembentukan undang-undang darurat tersebut, yaitu:

- a. Keadaan yang membahayakan dan mengancam terwujudnya negara;
- b. Keadaan yang mendesak;
- c. Keharusan mengatasi keadaan dan kesulitan yang timbul dari keadaan bahaya tersebut;

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Press, 2002), 3.

- d. Tidak ada kesempatan untuk membahas dengan parlemen; dan
- e. Undang-undang itu hanya berlaku selama ada keadaan bahaya.¹⁷

Ada 4 jenis keadaan darurat yang memerlukan tindakan yang berbeda untuk mengatasinya, antara lain:

- a. *Defence Emergency (Verteidigungsfall)*, yaitu keadaan darurat militer yang ditandai dengan adanya serangan terhadap wilayah negara oleh kekuatan bersenjata.
- b. *State of Tension (Spannungsfall)*, yaitu keadaan darurat karena adanya ketegangan dalam penyelenggaraan negara secara internal maupun eksternal.
- c. *Domestic Challenges to State Authority*, yaitu pergolakan yang timbul di dalam negeri sendiri terhadap pelaksana kekuasaan negara yang menimbulkan ancaman yang membahayakan eksistensi penyelenggara negara.
- d. *Welfare Emergency*, yaitu keadaan darurat kesejahteraan yang terkait dengan ancaman yang timbul karena bencana alam atau keadaan luar biasa yang serius.¹⁸

Berdasarkan 4 jenis keadaan darurat di atas, dapat diketahui bahwa pandemi Covid-19 yang mewabah hampir di seluruh penjuru dunia termasuk ke dalam jenis keadaan darurat *Welfare Emergency*. Hal ini dikarenakan

¹⁷ Iwa Kusuma Sumantri, *Ilmu Hukum dan Keadilan* (Medan: Bangun Pustaka, 1956), 57.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat.....*, 64-65.

pandemi Covid-19 merupakan salah satu keadaan luar biasa yang serius dan mengancam kesejahteraan masyarakat serta pelaksanaan ketatanegaraan di suatu negara yang berdampak.

2. Teori Pembentukan Perundang-Undangan

Negara Indonesia adalah Negara hukum, sebagaimana di dalam konstitusi secara sadar oleh Pendiri Bangsa maupun pelaku perubahan UUD NRI 1945 menunjukkan konsensus bersama bangsa ini untuk mewujudkan Negara Indonesia sebagai Negara hukum. Para ahli hukum mengemukakan mengenai unsur-unsur yang harus ada dalam Negara hukum, salah satunya yang dikemukakan oleh A.V.Dicey, yaitu: *Supremacy of law*, *Equality before the law*, *Due process of law*.

Di dalam *supremacy of law* terdapat pengakuan bahwa hukum merupakan pedoman dan panglima yang tertinggi, bukan orang atau kekuasaan. *Equality before the law* yaitu persamaan dalam hukum, *Due process of law* yaitu menguji apakah suatu keputusan administrasi negara atau alat negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tidak melanggar hak asasi manusia. Suatu Negara hukum juga tidak terlepas dari adanya sistem hukum. Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa ada 3 unsur dalam sistem Negara hukum atau biasa disebut *Three Elements of Legal Sistem*, yaitu adanya struktur, substansi, dan kultur hukum.¹⁹

¹⁹ Dimas Nur Kholbi, "Analisis Fiqih Siyasa Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia" (Tesis—UIN Sunan Ampel Surabaya, 2019)

Menurut Friedman, komponen struktur merupakan bagian dari sistem hukum yang bergerak di dalam suatu mekanisme, berkaitan dengan lembaga pembuat undang-undang, pengadilan, penyidikan, dan berbagai badan yang diberi wewenang untuk menerapkan dan menegakkan hukum. Struktur adalah kerangka atau rangkanya sistem hukum, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberikan bentuk dan batasan terhadap keseluruhan bangunan hukum. Struktur hukum diaplikasikan dalam bentuk lembaga-lembaga atau individu petugas pelaksana lembaga tersebut. Lawrence M. Friedman memberi contoh struktur struktur hukum ini termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegak hukum, seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan.

Komponen kedua adalah substansi, yaitu suatu aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada di dalam sistem tersebut. Atau juga dapat dikatakan sebagai suatu hasil nyata atau produk yang dihasilkan, yang diterbitkan oleh sistem hukum tersebut. Elemen substansi meliputi peraturan-peraturan sesungguhnya, norma dan pola perilaku dari orang-orang di dalam sistem tersebut. Hasil nyata ini dapat berbentuk *concreto*, atau norma hukum individu yang berkembang dalam masyarakat, hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*), maupun hukum *abstracto*, atau norma hukum umum yang tertuang dalam kitab undang-undang (*law in books*).

Komponen hukum yang ketiga adalah kultur atau budaya hukum. Kultur hukum merupakan sikap individu terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur atau budaya hukum

berupa sikap dan tindakan masyarakat, serta nilai-nilai yang dianutnya. Atau dapat juga dikatakan, bahwa budaya hukum merupakan keseluruhan rangkaian nilai sosial yang berkaitan dengan hukum serta tindakan yang mempengaruhi hukum, seperti adanya rasa malu, rasa bersalah apabila melanggar hukum dan sebagainya.

Kajian hukum atau kajian yuridis dalam tulisan ini dimaksudkan untuk menganalisa substansi hukum, yaitu produk undang-undang. Melihat sejarah pembentukan Undang-undang di Indonesia, khususnya sebelum perubahan UUD 1945, serta sebelum ditetapkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, ada berbagai ketentuan yang dijadikan dasar hukum dalam proses pembentukan Undang-undang, di luar yang telah disebutkan dalam Undang-Undang Dasar yang berlaku saat itu (UUD 1945 Pra-amandemen dan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966).

Sejak proklamasi 17 Agustus 1945 hingga periode saat ini, dalam sejarah perundang-undang di Indonesia setidaknya ada 4 kali pergantian Undang-Undang Dasar, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Konstitusi Republik Indonesia Serikat;
- c. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia; dan
- d. UUD NRI 1945 amandemen, dengan empat kali perubahan²⁰

²⁰ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 69.

UUD 1945 (Pra-amandemen) tidak secara lengkap menjelaskan tentang proses pembentukan Undang-undang, tetapi hanya sekedar menegaskan bahwa presiden memegang kekuasaan untuk membentuk Undang-undang, dan hanya disebutkan bahwa RUU yang tidak mendapat persetujuan DPR tidak boleh diajukan pada masa persidangan berikutnya.²¹

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan meliputi:

1. Setiap keputusan yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang sifatnya mengikat umum;
2. Aturan yang berkenaan tentang tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan;
3. Peraturan yang memiliki ciri-ciri umum, abstrak umum, artinya tidak mengatur atau ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.²²

Mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan terdapat dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan tata cara mempersiapkan peraturan perundang-undangan diatur

²¹ Yani, Ahmad, *Pembentukan Undang-Undang & Perda* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), 4.

²² Bagir Manan, *Ketentuan-ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional* (Jakarta: LPND, 1994), 1-3.

dalam Keppres No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

G. Kajian Pustaka

Kajian pustaka pada dasarnya digunakan untuk mendapatkan gambaran hubungan topik yang akan diteliti oleh peneliti dengan penelitian sejenisnya yang terdahulu, sehingga diharapkan tidak ada pengulangan materi yang sama.

Setelah peneliti melakukan kajian pustaka, peneliti dapat menemukan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya yang mempunyai sedikit relevansi dengan penelitian yang sedang peneliti lakukan saat ini, yaitu sebagai berikut:

1. Tesis yang berjudul “Analisis Yuridis Kebijakan Pemerintah Melakukan Perubahan Kebijakan Keuangan Negara Tahun 2020 dalam Penanganan Covid-19” oleh Achmad Rifa’i, tahun 2020, Universitas slam Negeri Sunan Ampel Surabaya. Penelitian ini menjelaskan mengenai perubahan APBN di masa pandemi Covid-19 melalui penetapan Perpu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk penanganan Covid-19 menjadi Undang-undang (UU Nomor 2 Tahun 2020), serta pembahasan mengenai konsep diskresi penyelenggaraan pemerintah dalam menghadapi keadaan darurat negara.
2. Jurnal Adalah: *Buletin Hukum dan Keadilan*, Vol. 4 No. 1, Tahun 2020, karya Siti Nurhalimah yang berjudul Menyoal Kegentingan dan Pasal mpunitas dalam Perppu Corona. Jurnal tersebut membahas mengenai pandemi Covid-

19 yang saat ini sedang menjadi bencana nasional non alam di Indonesia, sehingga menjadi alasan dalam pengesahan UU No. 2 Tahun 2020.

3. Tesis yang berjudul “Analisis Fikih Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, oleh Dimas Nur Kholbi, tahun 2019, Universitas slam Negeri Sunan Ampel Surabaya. Dalam tesis tersebut meneliti mengenai mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang dianalisis berdasarkan perspektif Fikih Siyasah Dusturiyah. Perbedaan dengan tesis yang akan dibahas oleh penulis ialah penulis meneliti mengenai mekanisme pembentukan Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 dalam perspektif undang-undang pembentukan peraturan perundangan, serta implikasi yuridis undang-undang tersebut dalam tatanan perundang-undangan.
4. Tesis yang berjudul “Keberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)”, oleh Zakaria Anshori, tahun 2015, Universitas Airlangga. Tesis tersebut membahas tentang kriteria dan dasar hukum pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) secara umum. Perbedaan dengan tesis yang akan dibahas oleh penulis adalah objek analisisnya, yaitu pada skripsi yang akan dibahas oleh penulis menganalisis Perpu Nomor 1 Tahun 2020 yang kemudian ditetapkan menjadi UU melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 dalam perspektif undang-undang pembentukan peraturan perundangan.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian terhadap norma-norma yang terdapat dalam hukum positif yang memandang hukum sebagai kaidah tertulis maupun tidak tertulis dimana objek kajiannya meliputi kaidah dasar atau norma peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, perbandingan hukum, doktrin, serta yurisprudensi.²³

2. Pendekatan dalam Penelitian

Berkaitan dengan jenis penelitian normatif yang diterapkan, maka penulis menggunakan dua pendekatan dalam penelitian ini, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) merupakan salah satu jenis penelitian yang mewajibkan peneliti untuk memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji secara mendalam berbagai peraturan yang mengatur tentang proses pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) oleh Presiden, yang dalam penelitian ini adalah Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus*

²³ Amiruddin dan Zainal Askin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 119.

Disease 2019 (Covid-19). Serta proses penetapan Perpu tersebut menjadi undang-undang berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan pendekatan yang memberikan sudut pandang dan analisa dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya. Pendekatan konseptual dilakukan ketika peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal ini dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi. Oleh karena itu penulis membangun suatu konsep untuk dijadikan acuan di dalam penelitiannya.²⁴ Pendekatan konseptual dalam hal ini digunakan penulis untuk mengkaji konsep tata negara darurat yang menjadi latar belakang disahkannya Undang-undang No 2 Tahun 2020 sebagai produk hukum darurat untuk mengatasi dampak pandemi Covid-19 di Indonesia. Dimana pandemi Covid-19 ini telah ditetapkan oleh Presiden sebagai bencana nasional non alam.

3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh pada penelitian ini berupa hasil studi literatur atau kepustakaan, yaitu terdapat bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a. Bahan Hukum Primer

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, Cetakan ke-4, 2014), 17.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum maupun mempunyai kekuatan mengikat pihak-pihak yang berkepentingan, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang mengikat dan ditetapkan oleh pihak yang berwenang.²⁵ Adapun bahan hukum yang digunakan adalah Undang-undang No. 2 Tahun 2020, UUD NRI 1945, TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, Kepres No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap hukum primer, yaitu tesis hukum tata negara, disertasi hukum tata negara, jurnal, atau materi dari berbagai sumber buku yang menjelaskan mengenai kajian terhadap hukum tata negara yang berkaitan dengan tema yang penulis bahas dalam penelitian ini.

4. Teknik Analisis Bahan Hukum

Data yang telah dikumpulkan baik data hukum primer maupun sekunder akan disusun dengan menggunakan analisis kualitatif yang kemudian disajikan dalam bentuk deskriptif. Analisis kualitatif adalah analisis

²⁵ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 1988), 19.

yang bersifat mendeskripsikan data yang diperoleh dalam bentuk uraian kalimat logis, kemudian dianalisis dan disimpulkan.

Bahan hukum yang telah terusun secara sistematis akan dianalisis menggunakan metode analisis eksploratif-kualitatif, analisis eksploratif merupakan Analisa suatu yang menarik perhatian yang belum diketahui, belum difahami, dan belum dikenal dengan baik. Hasil bahan hukum yang telah dikumpulkan, kemudian dianalisis untuk memperoleh pengertian yang mendalam serta komprehensif guna mendapatkan pemecahan masalah yang tersedia. Secara lebih ringka semua bahan yang diperoleh baik primer, sekunder, dan tersier akan dianalisis secara utuh sehingga terdapat argumentasi yang sistematis dan aktual.

I. Sistematika Pembahasan

Penelitian ini dibagi menjadi lima bab, dan dalam tiap-tiap bab masing-masing diuraikan aspek-aspek yang berhubungan dengan pokok pembahasan, yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 sebagai produk hukum darurat dalam penanganan pandemi Covid-19. Adapun sistematika pembahasan adalah sebagai berikut:

BAB I Merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, dentifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan, kegunaan penelitian, kerangka teori, kajian pustaka, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

- BAB II** Memuat teori dasar dan konsep sebagai landasan dalam melakukan penelitian. Adapun dalam bab 2 ini, penulis akan membahas mengenai teori tata negara darurat dan teori pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang meliputi mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Sistem Hukum di Indonesia, Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, dan kedudukan undang-undang yang dikeluarkan dalam keadaan darurat pada tatanan peraturan perundang-undangan.
- BAB III** Memaparkan kajian bahan hukum dan analisis penetapan Covid-19 sebagai keadaan yang memaksa sebagai unsur disahkannya Undang-undang No. 2 Tahun 2020 sebagai produk hukum darurat serta mekanisme pembentukan Undang-undang No. 2 Tahun 2020 sebagai produk hukum darurat dalam penanganan pandemi Covid-19 berdasarkan Undang-undang No. 15 Tahun 2019. Bab ini berisi tentang mekanisme pembentukan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), sehingga akhirnya ditetapkan menjadi Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.
- BAB IV** Membahas mengenai implikasi yuridis pembentukan Undang-undang No. 2 Tahun 2020 sebagai produk hukum darurat merupakan analisis pengesahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 dalam penanganan

stabilitas ekonomi negara di masa pandemi Covid-19 dalam perspektif hukum tata negara darurat di berbagai tingkatan pemerintahan, mulai dari pemerintahan pusat hingga di tingkat desa.

BAB V Merupakan penutup. Bab ini memuat kesimpulan dari hasil penelitian dan saran. Kesimpulan merupakan jawaban secara keseluruhan dari rumusan masalah yang ada dalam penelitian ini.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB II

KONSEPSI KEDARURATAN DALAM HUKUM TATA NEGARA DARURAT

A. Teori Tata Negara Darurat

1. Hakekat Tata Negara Darurat

Hukum Tata Negara Darurat merupakan suatu sistem hukum yang dilaksanakan dalam keadaan yang tidak normal atau tidak biasa atau bisa juga disebut darurat negara. Keadaan yang tidak normal ini sangat luas cakupannya, mulai dari keadaan perang yang menimbulkan kekacauan Pemerintah dan mengancam berjuta jiwa hingga keadaan yang seperti normal-normal saja, namun untuk melakukan hal-hal tertentu yang bersifat mendesak, tugas-tugas pemerintah tertentu, di daerah tertentu, dan dalam bidang tertentu, terpaksa harus menyimpang dari aturan-aturan hukum yang berlaku. Keadaan seperti ini mungkin saja tidak menimbulkan ancaman bahaya sama sekali. Akan tetapi, jika dilakukan akan timbul pelanggaran hukum.²⁶

Keadaan tidak normal yang menimpa sesuatu negara tersebut memerlukan pengaturan hukum tersendiri sehingga fungsi-fungsi negara dapat terus bekerja secara efektif dalam keadaan yang tidak normal tersebut. Dalam keadaan yang demikian itu, bagaimanapun juga, sistem norma hukum yang dijalankan dalam keadaan normal tidak dapat berlaku

²⁶ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Djambatan, 1996), hlm. 5.

efektif untuk mencapai tujuan hukum yang menjamin keadilan, kepastian dan kebergunaannya. Oleh karena itu, sejak munculnya keadaan tidak normal tersebut, 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 yang tersendiri sehingga hal-hal dasar mengenai bekerjanya fungsi-fungsi kekuasaan negara dalam keadaan tidak normal itu dapat ditetapkan bersama oleh para wakil rakyat di DPR bersama-sama dengan presiden sebagai pihak eksekutif.²⁷

Jika terjadi keadaan yang tidak normal, tentunya keadaan ini harus dihadapi, diatasi, dan akibat-akibatnya harus ditanggulangi dengan tujuan untuk mengembalikan negara seperti pada saat keadaan yang normal menurut Undang-undang Dasar dan peraturan perundang-undangan yang normal. Jika keadaan tidak normal tersebut benar terjadi, maka harus ada pemegang kekuasaan yang diberi kewenangan untuk membuat keputusan tertinggi yang untuk sementara waktu mengabaikan beberapa prinsip dasar yang dianut oleh negara yang bersangkutan pada saat keadaan normal. Tetapi perlu diatur terlebih dulu mengenai syarat-syarat bagaimana keadaan pengecualian itu dapat diterapkan dan dijalankan. Bagaimana pengawasan atas pelaksanaan kekuasaan negara dalam keadaan pengecualian itu dilakukan, dan juga bagaimana mengakhiri atau

²⁷ Ibid., hlm. 7.

berakhirnya keadaan pengecualian itu sehingga tidak menimbulkan kejadian baru yang tidak dapat diatasi di kemudian hari. Semua itu tentunya harus diatur terlebih dahulu sebelum keadaan yang semacam itu benar-benar terjadi di dalam negara.

2. Penggolongan Hukum Tata Negara Darurat

Jimly Asshiddiqie menggolongkan atau mengelompokkan Hukum Tata Negara Darurat itu menjadi 2 jenis, yaitu:

- a. Hukum Tata Negara Darurat Subjektif; dan
- b. Hukum Tata Negara Darurat Objektif.²⁸

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa, Hukum Tata Negara Darurat Subjektif atau *staatsnoodrecht* mengandung pengertian hak, yaitu hak negara untuk bertindak dalam keadaan darurat dengan cara menyimpang dari ketentuan undang-undang, dan bahkan apabila memang diperlukan, menyimpang dari Undang-Undang Dasar. Dalam banyak literatur, istilah “*staatsnoodrecht*” dalam arti subjektif ini biasa disebut “*staatsnoodrecht*” saja, tanpa tambahan subjektif. Oleh karena itu, jika kita menemukan istilah “*staatsnoodrecht*” dalam berbagai literatur, kita dapat memahaminya dalam konteks pengertian yang bersifat subjektif itu. Selanjutnya Jimly menuturkan, berbeda dengan pengertian hukum tata negara subjektif atau “*staatsnoodrecht*” dalam arti subjektif, maka yang dimaksud dengan

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012) hlm. 23.

“*staatsnoodrecht*” adalah hukum yang berlaku pada suatu negara dalam keadaan darurat itu.²⁹

Sementara itu, Herman Sihombing dalam bukunya Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia mengelompokkannya hukum tata negara darurat sebagai berikut:

- a. Hukum Tata Negara Darurat Objektif (*Objectieve Staatsnoodrecht*);
- b. Hukum Tata Negara Darurat Subjektif (*Subjectieve Staatsnoodrecht*);
- c. Hukum Tata Negara Darurat Tertulis (*Geschreven Staatsnoodrecht*);
dan;
- d. Hukum Tata Negara Darurat Tidak Tertulis (*Ongescheven Staatsnoodrecht*).³⁰

3. Hakekat Keadaan Darurat Negara

Istilah kata darurat senada dengan kata *al-dlarurat* (Arab) yang berasal dari kata “*dlarar*” yang artinya kondisi yang tidak dapat dihindari.³¹

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan darurat sebagai keadaan sukar (sulit) yang tidak dapat disangka-sangka kehadirannya yang memerlukan penanggulangan segera; keadaan terpaksa; dan keadaan sementara. Contohnya adalah ketika suatu negara dalam status darurat,

²⁹ Ibid.

³⁰ Herman Sihombing, Hukum Tata....., hlm. 23.

³¹ Rizki Bagus P, “Pandemi Covid-19: Perspektif Hukum Tata Negara Darurat dan Perlindungan HAM” *Jurnal Imiah Kebijakan Hukum*, Vol. 15, No. 2, Juli 2022, hlm. 331

maka pemerintah harus mengambil langkah cepat dan tepat untuk mengatasi situasi darurat tersebut.³²

Di berbagai negara di dunia, telah banyak berkembang beragam pengertian mengenai keadaan darurat itu sendiri. Kemungkinan terjadinya keadaan darurat di suatu negara juga berbeda-beda kriteriannya. Apa yang di satu negara dianggap suatu kemungkinan atau keniscayaan, tetapi di tempat lain tidak. Namun, satu hal yang pasti adalah seberat apapun permasalahan yang terjadi di suatu negara, sudah seharusnya dapat diatasi dengan instrument hukum yang ada untuk tetap menjamin berjalannya fungsi-fungsi kekuasaan. istilah yang dipakai dalam UUD NRI 1945 ada dua yaitu keadaan bahaya dan kegentingan memaksa. Dalam pengertian yang praktis, keduanya menunjuk kepada persoalan yang sama, yaitu keadaan yang dikecualikan dari keadaan yang bersifat normal *atau state of exception*. Keadaan *the state of exception* digambarkan oleh Kim Lane Scheppele sebagai “*the situation in which a state is confronted by a mortal threat and responds by doing things that would never be justifiable in normal times, given the working principles of that state*” (keadaan dimana suatu negara dihadapkan pada ancaman hidup-mati yang memerlukan Tindakan responsive yang didalam keadaan normal tidak mungkin dapat

³² Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI): Darurat.

dibenarkan menurut prinsip-prinsip yang danut oleh negara yang bersangkutan)³³

Selain itu, Kim Lane Scheppelle mengemukakan “*the state of exception uses justifications that only work n extremis, when the state s facing a chalangge sos severe that t must violate ts own principles to save tself*” (keadaan pengecualian itu menggunakan justifikasi hanya menyangkut hal-hal bersifat ekstrem apabila negara menghadapi ancaman yang sedemikian rupa seriusnya sehingga untuk menyelamatkan diri dari ancaman tersebut negara terpaksa harus melanggar prinsip-prinsip yang dianutnya sendiri). Oleh karena itu, keadaan bahaya, keadaan darurat, *state of emergency*, atau *etat de siege* tidak lain merupakan “*the state of exception*”, yaitu suatu keadaan luar biasa atau diluar kebiasaan, diluar keadaan normal, ketika norma-norma hukum dan Lembaga-lembaga penyelenggara kekuasaan negara dapat berfungsi sebagaimana adanya menurut ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan dalam keadaan normal.³⁴

Keadaan yang tidak normal jika terjadi tentu harus dihadapi, diatasi, dan akibat-akbiatnya harus ditanggulangi dengan maksud mengembalikan negara kepadaa keadaan yang normal menurut undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan yang normal. Jika keadaan tidak normal itu

³³ Achmad Rifa’I, *Analisis Yuridis Kebijakan Pemerintah Melakukan Perubahan Kebijakan Keuangan Negara Tahun 2020 dalam Penanganan Covid-19*, Tesis: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2021, hlm. 33.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 34.

memang terjadi, harus ada pemegang kekuasaan yang diberi kewenangan untuk membuat keputusan tertinggi dengan mengabaikan beberapa prinsip dasar yang dianut oleh negara tersebut. Selain itu, perlu juga diatur terlebih dulu mengenai syarat-syarat bagaimana keadaan pengecualian itu dapat dideklarasikan atau dinyatakan ada, bagaimana pengawasan atas pelaksanaan kekuasaan negara dalam keadaan pengecualian itu dilaksanakan, dan bagaimana mengakhiri atau berakhirnya keadaan pengecualian itu sehingga tidak menimbulkan akibat yang tidak dapat diatasi dikemudian hari. Semua ini tentu harus diatur terlebih dulu sebelum keadaan yang dikecualikan itu benar-benar terjadi.

Oleh karena itu, banyak negara telah mengatur hal-hal pokok mengenai keadaan yang tidak biasa di dalam undang-undang dasar negara tersebut. Selanjutnya rincian pengaturan lebih lanjut tentang keadaan tidak biasa ini dijelaskan dalam undang-undang. Hal ini juga yang menjadi latar belakang perumusan ketentuan pasal 12 UUD 1945 yang berbunyi:

“Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.”³⁵

dengan demikian, dalam hukum tata negara, kita dapat membedakan antara rezim hukum dalam keadaan normal dan rezim hukum dalam keadaan pengecualian atau tidak normal.

Menurut Jimly Asshiddiqie, keadaan darurat merupakan keadaan luar biasa yang muncul di luar kebiasaan di mana norma-norma hukum dan

³⁵ UUD NRI 1945 Pasal 12.

lembaga-lembaga penyelenggaraan kekuasaan negara tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.³⁶

UUD NRI 1945 sejatinya telah mengatur tentang keadaan negara darurat ini, yaitu dalam Pasal 12, yang berbunyi:

*“Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.”*³⁷

Kemudian pada Pasal 22, bahwa:

*“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.”*³⁸

Ketentuan mengenai keadaan bahaya yang diatur dalam Pasal 12 UUD 1945 lebih menekankan sifat bahaya yang mengancam (*dangereous threat*), sedangkan kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 UUD 1945 lebih menekankan aspek kebutuhan hukum yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas. Dengan demikian terdapat tiga unsur penting yang secara bersama-sama membentuk pengertian keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan yang memaksa, yaitu:

- a. Unsur ancaman yang membahayakan (*dangereous threat*);
- b. Unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*);
- c. Unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat.....*, 58-29.

³⁷ UUD NRI 1945 Pasal 12.

³⁸ UUD NRI 1945 Pasal 22.

Iwa Kusuma Sumantri dalam bukunya yang berjudul “Ilmu Hukum dan Keadilan” menjelaskan bahwa hukum darurat dapat dibentuk dan diberlakukan dalam keadaan genting dengan adanya penerbitan undang-undang darurat. Ada lima syarat dalam pembentukan undang-undang darurat tersebut, yaitu:

- a. Keadaan yang membahayakan dan mengancam terwujudnya negara;
- b. Keadaan yang mendesak;
- c. Keharusan mengatasi keadaan dan kesulitan yang timbul dari keadaan bahaya tersebut;
- d. Tidak ada kesempatan untuk membahas dengan parlemen; dan
- e. Undang-undang itu hanya berlaku selama ada keadaan bahaya.³⁹

Ada 4 jenis keadaan darurat yang memerlukan tindakan yang berbeda untuk mengatasinya, antara lain:

- a. *Defence Emergency (Verteidigungsfall)*, yaitu keadaan darurat militer yang ditandai dengan adanya serangan terhadap wilayah negara oleh kekuatan bersenjata.
- b. *State of Tension (Spannungsfall)*, yaitu keadaan darurat karena adanya ketegangan dalam penyelenggaraan negara secara internal maupun eksternal.
- c. *Domestic Challenges to State Authority*, yaitu pergolakan yang timbul di dalam negeri sendiri terhadap pelaksana kekuasaan negara yang

³⁹ Iwa Kusuma Sumantri, *Ilmu Hukum*..., 57.

menimbulkan ancaman yang membahayakan eksistensi penyelenggaraan negara.

- d. *Welfare Emergency*, yaitu keadaan darurat kesejahteraan yang terkait dengan ancaman yang timbul karena bencana alam atau keadaan luar biasa yang serius.⁴⁰

Pasal 12 UUD 1945 menyebutkan bahwa harus ditentukan syarat-syarat objektif untuk pemberlakuan, pengawasan, dan pengakhiran suatu keadaan bahaya itu, sedangkan Pasal 22 UUD 1945 tidak menentukan adanya syarat-syarat objektif semacam itu, kecuali menyerahkan pelaksanaan sepenuhnya kepada Presiden untuk menilai sendiri apakah kondisi negara berada dalam keadaan genting dan memaksa atau terdapat hal ihwal kegentingan yang bersifat memaksa untuk ditetapkannya suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (perpu).

Sementara itu, Pasal 22 UUD 1945 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 negara, sedangkan kebutuhan adanya pengaturan materiil mengenai hal yang perlu diatur sudah sangat mendesak sehingga Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (perpu). Jika

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat.....*, 64-65.

nantinya perpu itu telah dinilai oleh DPR sebagaimana mestinya hingga akhirnya diterima oleh DPR, barulah dapat dikatakan bahwa keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa yang menjadi syarat pemberlakuan Perpu yang bersangkutan menjadi keadaan atau hal ihwal yang memang bersifat kegentingan yang memaksa berdasarkan penilaian objektif atas keadaan atau hal ihwal dimaksud yang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah.

B. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Istilah perundang-undangan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai ketentuan dan peraturan negara yang dibuat oleh pemerintah (eksekutif) disahkan oleh parlemen (legislatif) ditandatangani oleh kepala negara (Presiden) dan mempunyai kekuatan yang mengikat.⁴¹ Dalam perundang-undangan terdapat stilah hirarki yang oleh Maria Farida ndriati Soeprapto diterjemahkan dengan tata atau susunan secara berjenjang, dan berlapis-lapis di mana peraturan yang lebih rendah selalu bersumber dan berdasar pada peraturan yang lebih tinggi. Menurut Hans Kelsen tentang hirarkhi yang menyatakan bahwa, norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarkhi dalam tata susunan. ini berarti suatu norma yang lebih rendah berlaku yang bersumber pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak

⁴¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI): Perundang-undangan.

dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*Groundnorm*).⁴²

Berdasarkan pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

1. UUD NRI 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah (PP)
5. Peraturan Presiden (Perpres)
6. Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi)
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota)⁴³

Menurut A. Hamid S Attamimi dalam pembentukan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia harus mengacu pada asas-asas hukum umum yaitu Pancasila, Negara berdasarkan atas hukum, dan Pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi. Pancasila berdasarkan UUD NRI 1945 menjadi landasan filsafati tertinggi dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini disebabkan karena Pancasila menjadi cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar tertulis maupun tidak tertulis. Sebagai cita hukum, nilai-nilai yang terkandung dalam kelima sila Pancasila menjadi acuan konstruksi berfikir lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun di daerah yang mengarahkan materi muatan perundang-undangan yang baik yaitu berisi

⁴² Soemardi, Teori Hukum Murni, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif (Jakarta: Rimdi Press, 1995), 126.

⁴³ UU Nomor 12 Tahun 2011

kebenaran, keadilan, dan kepastian hukum bagi terwujudnya masyarakat dan negara hukum Indonesia yang madani. Pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang memuat peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pengertian ini menunjukkan unsur-unsur agar dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan, diantaranya:

1. Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum;
2. Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang;
dan
3. Pembentukan dan penetapannya melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pembentukan Undang-undang dalam suatu negara yang menganut sistem demokrasi memiliki prosedur tersendiri. Sistem demokrasi di suatu negara menuntut adanya tata cara yang terbuka untuk suatu proses pembentukan Undang-undang karena dengan adanya keterbukaan akan memberikan kesempatan kepada masyarakat luas untuk menyalurkan aspirasinya sebagai bentuk kontrol terhadap langkah yang akan ditempuh oleh pemerintah dalam pembentukan Undang-undang. Kontrol masyarakat ini penting agar pemerintah lebih berhati-hati dalam pembentukan Undang-undang yang akan ditujukan kepada masyarakat luas.

Adanya tahap-tahap yang telah ditentukan dan dilakukan secara transparan ini, masyarakat dapat memilih dan menentukan berbagai langkah-langkah dalam pembentukan UU yang menarik perhatiannya. Prosedur adalah bagian dari pertanggung jawaban dalam pembentukan Undang-undang. Ketika pembentuk Undang-undang menempuh berbagai tahap-tahap yang harus dilalui sesuai dengan ketentuan yang ada, maka proses pembentukan Undang-undang itu akan memperoleh nilai yang rendah untuk dapat dipertanggung jawabkan kepada publik. Jadi, ditempuhnya prosedur secara benar adalah bagian tak terpisahkan dari bentuk pertanggung jawaban kepada publik dalam pembentukan Undang-undang dalam suatu negara demokrasi.

Undang-undang merupakan produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, untuk undang-undang tertentu melibatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Secara garis besar proses pembentukan undang-undang terbagi menjadi 5 tahap, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan.

1. Tahapan Perencanaan Undang-Undang

Perencanaan adalah tahap dimana DPR dan Presiden (serta DPD terkait RUU tertentu menyusun daftar RUU yang akan disusun kedepan.

Proses ini umumnya dikenal dengan istilah penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hasil pembahasan tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan DPR.⁴⁴

⁴⁴ UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 22 ayat 2

Ada dua jenis Prolegnas, yaitu yang disusun untuk jangka waktu 5 tahun (Prolegnas Jangka Menengah/Proleg JM) dan tahunan (Prolegnas Prioritas Tahunan/Proleg PT).⁴⁵ Sebelum sebuah RUU dapat masuk dalam Prolegnas tahunan, DPR dan Pemerintah sudah harus menyusun terlebih dahulu Naskah Akademik dan RUU tersebut. Namun Prolegnas bukanlah satu-satunya acuan dalam perencanaan pembentukan UU. Dimungkinkan adanya pembahasan atas RUU yang tidak terdapat dalam prolegnas, karena muncul keadaan tertentu yang perlu segera direspon.⁴⁶ Pada tahap mengumpulkan masukan, Pemerintah, DPR, dan DPD secara terpisah membuat daftar RUU, baik dari kementerian/lembaga, anggota DPR/DPD, fraksi, serta masyarakat. Usul Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, Presiden dan DPD.

2. Tahapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang

Tahap Penyusunan RUU merupakan tahap penyiapan sebelum sebuah RUU dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah. Tahap ini terdiri dari:

- a. Penyusunan rancangan undang-undang,
- b. Selanjutnya adalah harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi
- c. Pembuatan naskah akademik,

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 43 ayat 3 dinyatakan bahwa “*Rancangan*

⁴⁵ UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 20 ayat 3

⁴⁶ UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 23 ayat 2

Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik". Pada ayat 4 dinyatakan bahwa: "*Katentuan pada ayat 3 tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai:*

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*
- b. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang atau*
- c. Pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang."*

Dalam Pasal 48 juga dinyatakan bahwa: "*Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah akademik."*

Dari isi Pasal 43 UU No. 12 Tahun 2011 di atas dipahami bahwa Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden dan DPD, yang ruang lingkupnya meliputi (Rancangan Peraturan Daerah Propinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota) harus disertai Naskah Akademik, tetapi tidak berlaku pada Rancangan Undang-Undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Pencabutan Undang-Undang atau Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

3. Tahap Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Pembahasan materi RUU antara DPR dan Presiden (juga dengan DPD, khusus untuk topik-topik tertentu) melalui 2 tingkat pembicaraan. Tingkat 1

adalah pembicaraan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus. Tingkat 2 adalah pembicaraan dalam rapat paripurna. Pengaturan sebelumnya DPD hanya “diizinkan” untuk ikut serta dalam pembahasan tingkat 1, kemudian DPD ikut dalam pembahasan tingkat 2.⁴⁷ Namun peran DPD tidak sampai kepada ikut memberikan persetujuan terhadap suatu RUU. Persetujuan bersama terhadap suatu RUU tetap menjadi kewenangan Presiden dan DPR. Tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat I. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat I, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU.

4. Tahap Pengesahan Undang-Undang

Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 72 Penyampaian RUU yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama. Setelah menerima RUU yang telah disetujui DPR dan Presiden tersebut, Sekretariat Negara akan menuangkannya dalam kertas kepresidenan dan

⁴⁷ Keputusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012

akhirnya dikirimkan kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU. Pengesahan RUU yang telah disetujui bersama tersebut dilakukan dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak RUU tersebut disetujui oleh DPR dan Presiden. Setelah Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama dengan DPR tersebut, maka Undang-Undang itu kemudian diundangkan oleh Menteri agar Undang-Undang itu dapat berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat umum.

5. Tahap Pengundangan

Setelah Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama dengan DPR tersebut, maka undang-undang tersebut kemudian diundangkan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang peraturan perundang-undangan agar undang-undang tersebut dapat berlaku dan mengikat umum. Pada dasarnya Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Dalam hal rancangan undang-undang tersebut tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan, sesuai dengan

ketentuan Pasal 73 ayat (3) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, dan Pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945.

Setelah Undang-Undang tersebut diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Pemerintah wajib, menyebarluaskan Undang-Undang yang telah diundangkan tersebut.⁴⁸



⁴⁸ Pasal 51 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

BAB III

MEKANISME PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NO. 2 TAHUN 2020 SEBAGAI PRODUK HUKUM DARURAT

A. Penetapan Pandemi Covid-19 sebagai Suatu Keadaan Darurat

Covid-19 merupakan jenis virus baru yang menimbulkan pandemi global pada awal tahun 2020 di banyak negara di dunia, tak terkecuali di Indonesia. Meluasnya penularan Covid-19 menjadikan dunia semakin resah, tak terkecuali di Indonesia. Covid-19 merupakan jenis virus baru, sehingga banyak pihak yang belum mengerti tata cara penanggulangan virus tersebut. Selain itu, peningkatan kasus Covid-19 di Indonesia berdampak pada berbagai sektor kehidupan dan stabilitas negara. Pemerintah Indonesia secara resmi menetapkan wabah virus Covid-19 sebagai bencana nasional. Penetapan status bencana nasional ini tercantum dalam Keputusan Presiden (Kepres) No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Sosial.

Pada kenyataannya, Covid-19 tidak hanya memberikan dampak buruk terhadap masalah kesehatan, tetapi juga memberikan dampak buruk bagi masalah kemanusiaan yang berpengaruh pada aspek sosial dan ekonomi nasional. Maka dari itu, pemerintah perlu menganggarkan dana tambahan bagi penanganan pandemi ini. Dana tersebut tidak hanya untuk bidang kesehatan, tetapi juga untuk *social safety net*, pemulihan kredit dan aspek-aspek terdampak lainnya. Keadaan ini harus ditangani secara cermat dan sigap oleh Pemerintah, apabila dibiarkan berlarut-larut maka dampak pandemi Covid-19 akan menghambat pertumbuhan

ekonomi nasional, menurunkan jumlah pendapatan negara, dan meningkatkan belanja serta pembiayaan negara sebagai *long-term effect* yang sulit dipulihkan.⁴⁹

Dampak pandemi Covid-19 yang luar biasa ini sudah sangat membahayakan bagi masyarakat dan mengganggu penyelenggaraan negara dalam berbagai sektor. Keadaan bahaya akibat pandemi ini kemudian menimbulkan keadaan darurat dalam ketatanegaraan negara Indonesia. Keadaan darurat ini muncul karena negara dihadapkan pada ancaman terhadap perlindungan nyawa warga negaranya yang memerlukan tindakan responsif yang sebelumnya tidak dapat diterapkan dalam keadaan normal menurut prinsip-prinsip yang dianut oleh pemerintah.⁵⁰

Pemerintah kemudian merespon keadaan ini dengan menerbitkan suatu regulasi untuk mengatur stabilitas keuangan negara yang terdampak pandemi Covid-19 ini. Regulasi 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 (Perppu) yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang No. 2 Tahun 2020.⁵¹

Berlakunya UU Nomor 2 Tahun 2020 ternyata menimbulkan masalah ketatanegaraan karena dari segi tujuan pembentukannya UU yang dahulunya

⁴⁹ Siti Nurhalimah, "Menyoal Kegentingan dan Pasal mpunitas dalam Perppu Corona", *Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan*, Vol. 4 No. 1 (2020), 36.

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), 58.

⁵¹ Ibid.

Perppu 1 Tahun 2020 tersebut ditujukan secara terbatas yaitu untuk dan selama penanganan Covid-19. Jika Covid-19 telah selesai maka berbagai ketentuan dalam UU Nomor 2 Tahun 2020 sudah pasti tidak relevan lagi diterapkan. Terlebih, dari segi substansi ketentuan dalam UU tersebut banyak membatalkan berbagai ketentuan dalam undang-undang lainnya.

Seperti diketahui UUD 1945 mengenai soal ini hanya mengaturnya dalam pasal 12 dan dalam pasal 22 ayat (1), (2), dan (3). Pasal 12 berbunyi “presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Keadaan bahaya yang dimaksud dalam pasal ini adalah sama dengan pengertian keadaan darurat atau “*state of exception*”, “*state of emergency*”, atau “*etat de siege*”. Sedangkan pasal 22 UUD 1945 berisi tiga ayat, yaitu:

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
3. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Disamping itu pasal 28I Ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

“hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun”

Dengan ketentuan demikian, berarti ada jenis hak-hak asasi manusia yang oleh UUD 1945 dilindungi secara mutlak, dalam keadaan apapun. Maksud “dalam keadaan apapun” itu tentunya termasuk kondisi negara dalam keadaan darurat atau tidak normal.

Pasal 22 UUD 1945 menyatakan:

- (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.”*

Klausul konstitusi ini merupakan dasar pemberian kewenangan bagi presiden untuk menerbitkan peraturan setingkat undang-undang tanpa melibatkan perlemen. Kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan pengganti undang-undang (Perpu) ini lazim diberbagai negara, khususnya di negara bersistem presidensial.⁵²

Di Indonesia panduan bagi penggunaan frasa “kegentingan yang memaksa” saat ini sudah diberikan oleh Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan pertimbangan mahkamah (ratio decidendi) dalam putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 dan ada tiga syarat sebagai parameter adanya “kegentingan yang memaksa” bagi presiden untuk menetapkan Perpu, yaitu :

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang

⁵² Fitra arsil, mengaggas pembatas pembentukan dan materi muatan Perpu: studi perbandingan pengaturan dan penggunaan Perpu dinegara-negara presidensial,”jurnal hukum & pembangunan. Vol.48 no.1, 2018.1-21. Hal.2

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 di atas dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan

Dalam putusan yang lain mahkamah konstitusi, yaitu putusan MK No.003/PUU-III/2005 tanggal 7 Juli 2005, MK berpendapat bahwa “hal ihwal kegentingan yang memaksa” tidak harus disamakan dengan adanya keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil, militer, atau keadaan perang. Pada saatu itu dinyatakan bahwa perihal “kegentingan yang memaksa” menjadi hak subjektif presiden untuk menentukannya yang kemudian akan menjadi objektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang.

Dengan konsep yang disebutkan di atas maka dapat dikatakan “kegentingan memaksa” bukanlah alasan untuk mengaktivasi hukum darurat. Sistem hukum yang berlaku adalah hukum dalam keadaan normal. Penggunaan Perpu tidak menyebabkan situasi negara dalam keadaan darurat atau yang membahayakan. Namun, karena kedudukan Perpu setara dengan undang-undang maka sepanjang diatur berbeda, ketentuan-ketentuan dalam Perpu dapat mengesampingkan undang-undang. Konstitusi yang kedudukan lebih tinggi dari Perpu dan undang-

undang tidak boleh dikesampingkan oleh ketentuan-ketentuan yang terdapat didalam Perpu.

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”, misalnya krisis di bidang ekonomi yang menimbulkan ekses 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.⁵³

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,

⁵³ Sumali, Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu), Cetakan Pertama, (Malang: UMM Press, 2002), h. 89.

gempa bumi, gunung meletus, dan lain sebagainya. Sedangkan bencana yang disebabkan manusia seperti peperangan, kerusuhan, kekacauan, dan sebagainya. Esensi dari keadaan kegentingan memaksa adalah adanya materi tertentu yang merupakan materi muatan Undang-undang 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.

Menurut Sumali yang mengutip gagasan dari Bagir Manan mengatakan, “bahwa sedikitnya terdapat dua macam atau indikator atau unsur kegentingan yang memaksa, yaitu 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 kemendesakan tersebut dapat pula dimasukkan kriteria telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar, apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan”.

B. Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.⁵⁴ Sedangkan Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.⁵⁵

Berikut ini penjelasan proses pembentukan undang-undang terbagi menjadi 5 tahap, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan sebagai berikut:

1. Tahapan Perencanaan Undang-Undang

Perencanaan adalah tahap dimana DPR dan Presiden (serta DPD terkait RUU tertentu menyusun daftar RUU yang akan disusun kedepan. Proses ini umumnya dikenal dengan stilah penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hasil pembahasan tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan DPR.⁵⁶

Ada dua jenis Prolegnas, yaitu yang disusun untuk jangka waktu 5 tahun (Prolegnas Jangka Menengah/Proleg JM) dan tahunan (Prolegnas Prioritas Tahunan/Proleg PT).⁵⁷ Sebelum sebuah RUU dapat masuk dalam

⁵⁴ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2019

⁵⁵ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang No. 15 Tahun 2019

⁵⁶ UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 22 ayat 2

⁵⁷ UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 20 ayat 3

Prolegnas tahunan, DPR dan/Pemerintah sudah harus menyusun terlebih dahulu Naskah Akademik dan RUU tersebut. Namun Prolegnas bukanlah satu-satunya acuan dalam perencanaan pembentukan UU. Dimungkinkan adanya pembahasan atas RUU yang tidak terdapat dalam prolegnas, karena muncul keadaan tertentu yang perlu segera direspon.⁵⁸ Pada tahap mengumpulkan masukan, Pemerintah, DPR, dan DPD secara terpisah membuat daftar RUU, baik dari kementerian/lembaga, anggota DPR/DPD, fraksi, serta masyarakat. Usul Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, Presiden dan DPD.

2. Tahapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang

Tahap Penyusunan RUU merupakan tahap penyiapan sebelum sebuah RUU dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah. Tahap ini terdiri dari:

- a. Penyusunan rancangan undang-undang,
- d. Selanjutnya adalah harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi
- e. Pembuatan naskah akademik.

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 43 ayat 3 dinyatakan bahwa “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik”. Pada ayat 4 dinyatakan bahwa: “Ketentuan pada ayat 3 tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai:

⁵⁸ UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 23 ayat 2

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
- b. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang atau
- c. Pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam Pasal 48 juga dinyatakan bahwa: “Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah akademik”.

Dari isi Pasal 43 UU No. 12 Tahun 2011 di atas dipahami bahwa Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden dan DPD, yang ruang lingkupnya meliputi (Rancangan Peraturan Daerah Propinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota) harus disertai Naskah Akademik, tetapi tidak berlaku pada Rancangan Undang-Undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Pencabutan Undang-Undang atau Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

3. Tahap Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Pembahasan materi RUU antara DPR dan Presiden (juga dengan DPD, khusus untuk topik-topik tertentu) melalui 2 tingkat pembicaraan. Tingkat 1 adalah pembicaraan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus. Tingkat 2 adalah pembicaraan dalam rapat paripurna. Pengaturan sebelumnya DPD hanya

“diizinkan” untuk ikut serta dalam pembahasan tingkat 1, kemudian DPD ikut dalam pembahasan tingkat 2.⁵⁹ Namun peran DPD tidak sampai kepada ikut memberikan persetujuan terhadap suatu RUU. Persetujuan bersama terhadap suatu RUU tetap menjadi kewenangan Presiden dan DPR. Tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat I. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat I, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU.

4. Tahap Pengesahan Undang-Undang

Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 72 Penyampaian RUU yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama. Setelah menerima RUU yang telah disetujui DPR dan Presiden tersebut, Sekretariat Negara akan menuangkannya dalam kertas kepresidenan dan akhirnya dikirimkan kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU. Pengesahan RUU yang telah disetujui bersama tersebut dilakukan dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga

⁵⁹ Keputusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012

puluh) hari sejak RUU tersebut disetujui oleh DPR dan Presiden. Setelah Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama dengan DPR tersebut, maka Undang-Undang itu kemudian diundangkan oleh Menteri agar Undang-Undang itu dapat berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat umum.

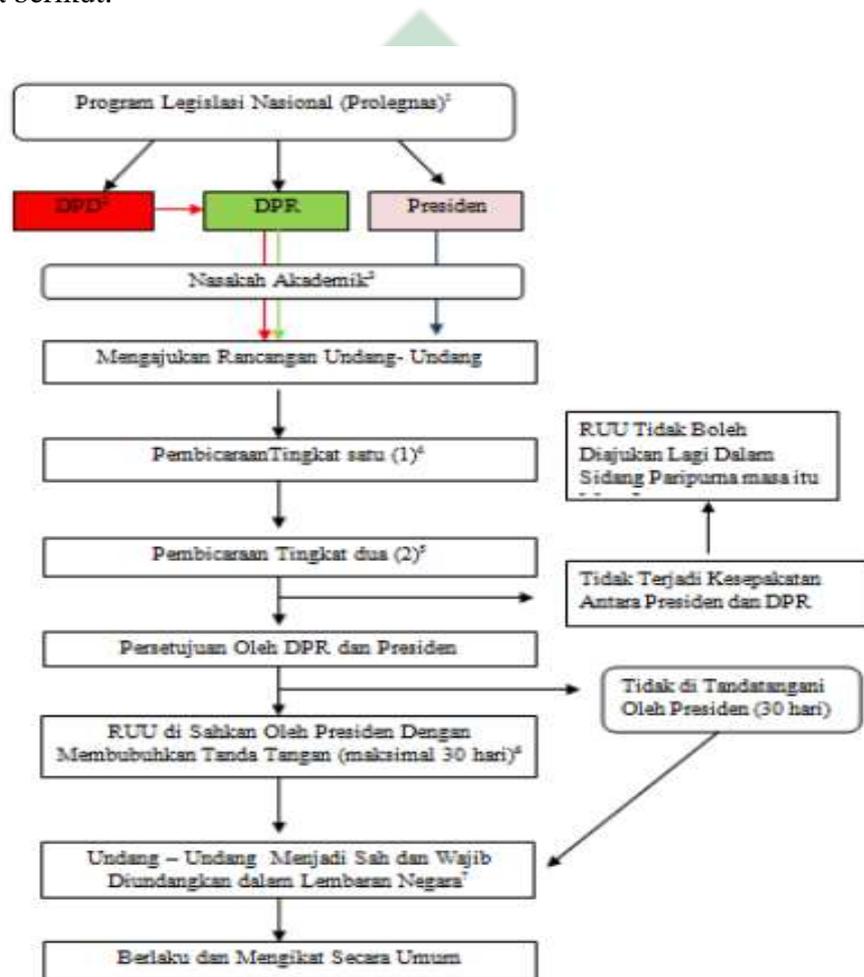
5. Tahap Pengundangan

Setelah Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama dengan DPR tersebut, maka undang-undang tersebut kemudian diundangkan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang peraturan perundang-undangan agar undang-undang tersebut dapat berlaku dan mengikat umum. Pada dasarnya Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Dalam hal rancangan undang-undang tersebut tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan, sesuai dengan ketentuan Pasal 73 ayat (3) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, dan Pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945.

Setelah Undang-Undang tersebut diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Pemerintah wajib, menyebarluaskan Undang-Undang yang telah diundangkan tersebut.⁶⁰

Secara garis besar, pembentukan Undang-Undang dapat digambarkan dalam skema berikut:



Gambar 3.1

Mekanisme Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

⁶⁰ Pasal 51 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

C. Mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Keadaan Darurat

Pasal 23 ayat (2) UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn menjelaskan bahwa DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas sebagaimana bunyi pasal ini, bahwa:

“(2) Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:

- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan*
- b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”⁶¹*

UUD NRI 1945 telah mengatur mengenai kewenangan Presiden untuk menetapkan Perpu jika terjadi suatu kegentingan yang memaksa sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 22 UUD NRI 1945, yang berbunyi:

“Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.”⁶²

Pasal 22 UUD NRI 1945 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 negara, sedangkan

⁶¹ Pasal 23 ayat (2) UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn

⁶² Pasal 22 UUD NRI 1945.

kebutuhan adanya pengaturan materiil mengenai hal yang perlu diatur tersebut sudah sangat mendesak, sehingga Pasal 22 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perpu).

Perpu yang telah ditetapkan presiden harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikutnya dalam bentuk RUU tentang penetapan Perpu menjadi Undang-Undang (UU). Selanjutnya dalam rapat paripurna, DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perpu tersebut untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Apabila DPR memberikan persetujuan, maka Perpu tersebut menjadi sah ditetapkan menjadi Undang-Undang. Sedangkan apabila DPR tidak memberikan persetujuan terhadap RUU tersebut, maka Perpu tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Kemudian DPR atau Presiden mengajukan RUU tentang Pencabutan Perpu dengan mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Perpu tersebut yang kemudian ditetapkan menjadi UU Pencabutan Perpu dalam rapat paripurna yang sama.

Berikut ini penjelasan Pasal 52 Undang-Undang No. 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengenai Penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

Pasal 52

- (1) *“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.*
- (2) *Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud 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 persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.*
 - (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 tersebut 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 dimaksud pada ayat (5).”⁶³*

D. Mekanisme Pembentukan Undang-Undang No. 2 Tahun 2022 sebagai Produk Hukum Darurat

Pandemi Covid-19 yang menyebar luas ke berbagai negara kemudian juga masuk ke Indonesia dengan ditemukannya kasus pertama yang diumumkan oleh Presiden Joko Widodo didampingi Menteri Kesehatan Terawan Agus Purhanto pada 2 Maret 2020. Sejak diumumkannya kasus pertama tersebut hingga akhir

⁶³ Pasal 52 Undang-Undang No. 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

2021 ini, total kasus positif Covid-19 di Indonesia mencapai 4,26 juta dengan 144 ribu kasus meninggal dunia.⁶⁴

Peningkatan kasus Covid-19 di Indonesia berdampak pada berbagai sektor kehidupan masyarakat dan stabilitas negara. Pemerintah Indonesia secara resmi menetapkan wabah virus Covid-19 sebagai bencana nasional. Penetapan status bencana nasional ini tercantum dalam Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Covid-19 Sebagai Bencana Sosial. Selanjutnya Pemerintah merespon keadaan ini dengan menerbitkan suatu regulasi untuk mengatur stabilitas keuangan negara yang terdampak pandemi Covid-19 ini. Regulasi 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 (Perppu).⁶⁵

Dasar hukum penerbitan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 oleh Presiden adalah Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa:

*“dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.”*⁶⁶

⁶⁴Peta Sebaran Covid-19 Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (KPC PEN), <https://covid19.go.id/peta-sebaran> diakses pada Minggu, 12 Desember 2021, pukul 19.20 WIB.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945.

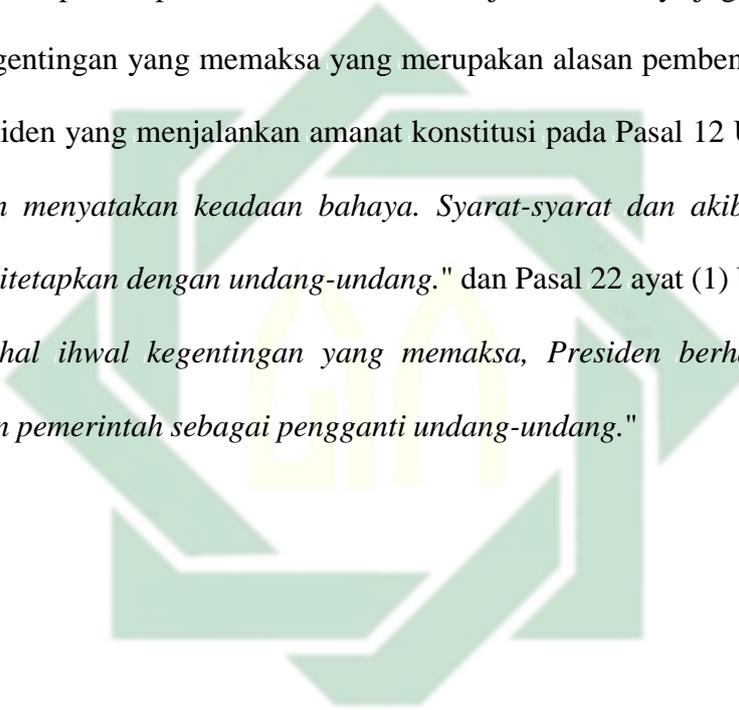
Melalui pasal tersebut, konstitusi memberikan kekuasaan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif untuk membentuk produk hukum yang setara dengan undang-undang dalam rangka menjaga stabilitas negara saat terjadi suatu kegentingan atau keadaan yang sangat mendesak.

Perpu No. 1 Tahun 2020 yang ditetapkan oleh Presiden kemudian diajukan sebagai RUU tentang penetapan Perpu menjadi Undang-Undang pada Sidang Paripurna DPR RI ke-15 yang akhirnya disetujui bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk penanganan Covid-19 disahkan menjadi Undang-undang, yaitu UU No. 2 Tahun 2020. Ketua DPR RI, Puan Maharani mengetok palu tanda persetujuan Perppu Nomor 1 tahun 2020 untuk disahkan menjadi UU dalam Sidang Paripurna ke-15 DPR RI yang diselenggarakan di Jakarta pada Selasa, 12 Mei 2020. Sidang paripurna tersebut dihadiri 41 orang wakil rakyat secara fisik dan sebanyak 255 anggota DPR RI lainnya mengikuti sidang paripurna melalui layanan virtual.

Menurut pandangan penulis, penetapan UU No. 2 Tahun 2020 merupakan salah satu upaya pemerintah untuk merespon dengan cepat kesulitan ekonomi yang tengah dihadapi negara dalam penanganan pandemi Covid-19 yang telah memberikan dampak di berbagai sektor, sehingga mengganggu stabilitas ekonomi negara dan kesejahteraan masyarakat. Tujuan dari ditetapkannya Perpu tersebut menjadi Undang-Undang adalah untuk memberi landasan hukum bagi Pemerintah dalam menetapkan kebijakan dan langkah langkah *extraordinary* dalam keadaan

darurat, sebagaimana yang telah diamanatkan UUD NRI 1945. Upaya pemerintah ini kemudian diterapkan di berbagai bidang, seperti bidang keuangan negara dan sektor keuangan di dalam rangka penanganan krisis kesehatan, kemanusiaan, ekonomi dan keuangan sebagai akibat dari pandemi Covid-19.

Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2020 menjadi UU artinya juga membenarkan unsur kegentingan yang memaksa yang merupakan alasan pembentukan perpu ini oleh Presiden yang menjalankan amanat konstitusi pada Pasal 12 UUD NRI 1945 "*Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.*" dan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 "*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.*"



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB IV
IMPLIKASI YURIDIS UNDANG-UNDANG NO. 2 TAHUN 2020
SEBAGAI PRODUK HUKUM DARURAT DALAM
PENANGANAN PANDEMI COVID-19

1. Produk Hukum Turunan dari UU No. 2 Tahun 2020

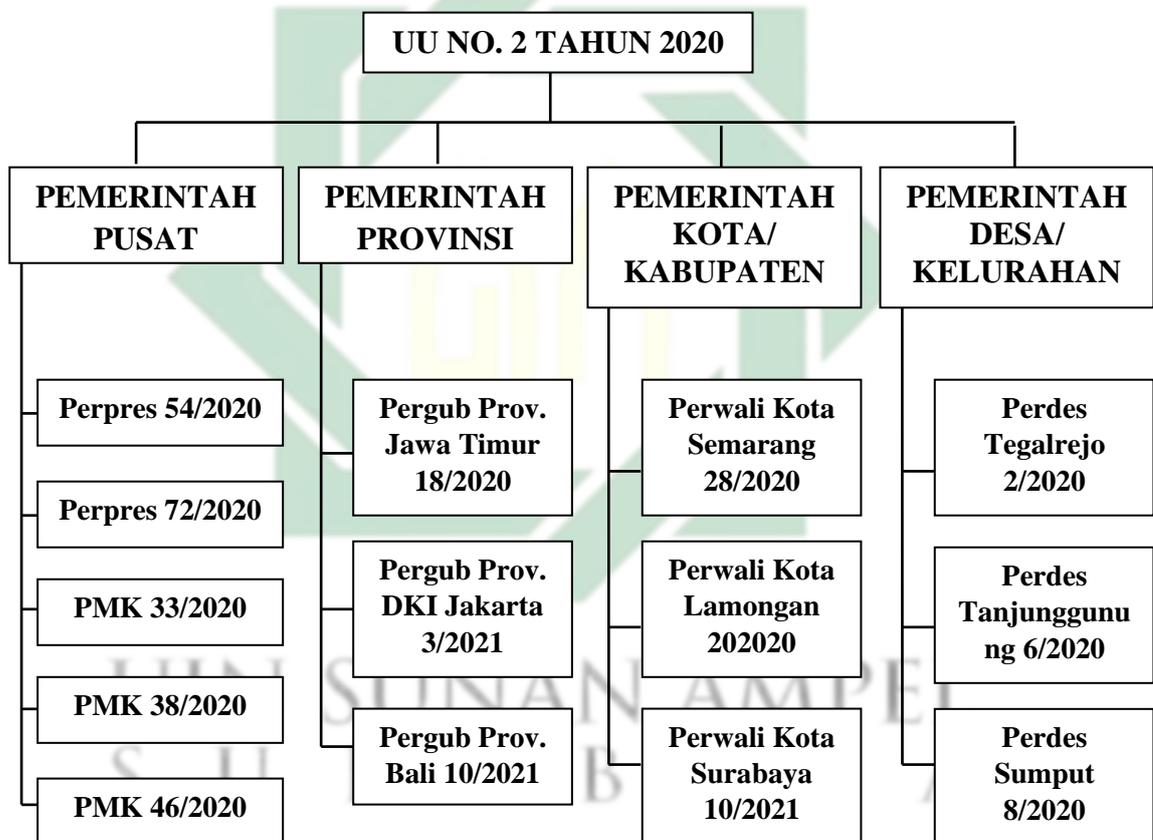
Undang-Undang No 2 Tahun 2020 yang disahkan oleh DPR yang terkesan terlalu cepat bagi sebagian masyarakat di masa pandemi Covid-19 nyatanya merupakan langkah yang tepat yang diambil pemerintah demi menanggulangi dampak dari pandemi ini terhadap stabilitas perekonomian negara. Sebagai upaya memulihkan kondisi ekonomi yang menurun akibat pandemi Covid-19, maka negara merasa perlu adanya anggaran tambahan yang belum dianggarkan dalam APBN 2020, karena tidak ada yang pernah menyangka bahwa virus Covid-19 akan melanda Indonesia dengan membawa dampak yang besar bagi stabilitas perekonomian negara. Disahkannya UU No. 2 Tahun 2020 kemudian menimbulkan beberapa ketentuan dan produk hukum yang baru dalam rangka pelaksanaan undang-undang ini.

Disahkannya UU No. 2 Tahun 2020 ini menimbulkan akibat terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang ada untuk tidak berlaku sementara waktu selama undang-undang ini berlaku. Maka dari ini diperlukan peraturan perundang-undangan lainnya yang dapat mendukung pelaksanaan UU No. 2 Tahun 2020 ini demi menanggulangi dampak pandemi Covid-19 terhadap stabilitas ekonomi negara. Tidak lama setelah UU ini diundangkan, beberapa

aturan atau produk hukum turunan ikut disahkan mulai dari undang-undang di tingkat pusat hingga beberapa peraturan di tingkat desa.

Produk hukum turunan dari disahkannya UU No. 2 Tahun 2020 di beberapa tingkatan pemerintahan sebagai berikut:

Produk Hukum Turunan UU No. 2 Tahun 2020



Beberapa contoh aturan turunan UU No. 2 Tahun 2022 seperti di atas menunjukkan bahwa pemerintah benar-benar bergerak untuk menjaga kestabilan negara di masa pandemi Covid-19. Meskipun undang-undang ini mengatur tentang upaya menjaga stabilitas ekonomi di masa pandemi Covid-19, namun nyatanya

menimbulkan aturan turunan yang diikuti pemerintahan lain dibawah pemerintahan pusat. Dengan adanya UU No. 2 Tahun 2022, maka pemerintah memiliki landasan hukum yang pasti untuk melakukan berbagai tindakan dalam rangka menjaga stabilitas ekonomi negara. Karena merupakan produk hukum darurat di masa pandemi, maka adanya undang-undang ini menghapus beberapa ketentuan yang berlaku di masa normal karena adanya faktor keadaan yang memaksa, seperti perubahan APBN hingga dana desa yang difokuskan (*refocusing*) untuk penanganan pandemi Covid-19.

2. Implikasi Yuridis UU No. 2 Tahun 2020 sebagai Produk Hukum Darurat

Disahkannya Perpu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang kemudian mengakibatkan adanya keadaan yang mendesak untuk tidak memberlakukan sementara beberapa peraturan perundang-undangan yang ada, antara lain beberapa pasal dalam UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, UU KUP, UU BI, UU LPS, UU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, UU Kesehatan, UU Desa, UU Pemda, UU MD3, UU PPKSK, dan UU APBN Tahun Anggaran 2020 yang dinyatakan tidak berlaku sepanjang berkaitan dengan kebijakan keuangan negara dalam penanganan COVID-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan negara.⁶⁷

Berbagai kebijakan telah diambil pemerintah dalam menghadapi pandemi Covid-19 ini terutama dengan diterbitkannya UU No. 2 Tahun 2020 tentang

⁶⁷ Ramadhan, 13 Mei 2020, Pro Kontra Pengesahan "Perppu Corona" Jadi UU, <https://www.asumsi.co/post/kontroversi-di-balik-pengesahan-perppu-corona-jadi-uu> diakses Selasa, 2 Juni 2021, pukul 19.57 WIB.

penetapan Perpu No. 1 Tahun 2020 yang secara tidak langsung mampu melakukan stabilitas perekonomian negara terutama dalam ketidakpastian ekonomi dunia. Sebagai upaya memulihkan kondisi ekonomi yang menurun akibat pandemi Covid-19, maka negara merasa perlu adanya anggaran tambahan yang belum dianggarkan dalam APBN 2020, karena tidak ada yang pernah menyangka bahwa virus Covid-19 akan melanda Indonesia dengan membawa dampak yang besar bagi stabilitas perekonomian negara. Disahkannya UU No. 2 Tahun 2020 kemudian menimbulkan beberapa ketentuan dan produk hukum yang baru dalam rangka pelaksanaan undang-undang ini.

1. Kewenangan Pemerintah

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara, maka berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2020 Pemerintah berwenang:

- a. Menetapkan batasan defisit anggaran, dengan ketentuan sebagai berikut:
 - 1) Melampaui 3% (tiga persen) dari Produk Domestik Bruto (PDB) selama masa penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau untuk menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan paling lama sampai dengan berakhirnya Tahun Anggaran 2022;
 - 2) Sejak Tahun Anggaran 2023 besaran defisit akan kembali menjadi paling tinggi sebesar 3% (tiga persen) dari Produk Domestik Bruto (PDB); dan

- 3) penyesuaian besaran defisit sebagaimana dimaksud pada angka 1 menjadi sebagaimana dimaksud pada angka 2 dilakukan secara bertahap.
- b. melakukan penyesuaian besaran belanja wajib (mandatory spending) sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan terkait;
 - c. melakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarfungsi, dan / atau antar program;
 - d. melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut belum tersedia atau tidak cukup tersedia, serta menentukan proses dan metode pengadaan barang/jasa;
 - e. menggunakan anggaran yang bersumber dari:
 - 1) Sisa Anggaran Lebih (SAL);
 - 2) dana abadi dan akumulasi dana abadi pendidikan;
 - 3) dana yang dikuasai negara dengan kriteria tertentu;
 - 4) dana yang dikelola oleh Badan Layanan Umum; dan/atau
 - 5) dana yang berasal dari pengurangan Penyertaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
 - f. menerbitkan Surat Utang Negara dan/atau Surat Berharga Syariah Negara dengan tujuan tertentu khususnya dalam rangka pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) untuk dapat dibeli oleh Bank

Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), investor korporasi, danf atau investor ritel;

- g. menetapkan sumber-sumber pembiayaan Anggaran yang berasal dari dalam dan/atau luar negeri;
- h. memberikan pinjaman kepada Lembaga Penjamin Simpanan;
- i. melakukan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (refocusing), penyesuaian alokasi, dan/atau pemotongan/penundaan penyaluran anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa, dengan kriteria tertentu;
- j. memberikan hibah kepada Pemerintah Daerah; dan/atau
- k. melakukan penyederhanaan mekanisme dan simplifikasi dokumen di bidang keuangan negara.⁶⁸

Ketentuan lebih lanjut mengenai kebijakan keuangan negara tersebut, diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan, antara lain:

- a. PMK No. 33/PMK.010/2020 tentang Tata Cara Pemberian Pinjaman dari Pemerintah kepada Lembaga Penjamin Simpanan;
- b. PMK Nomor 38/PMK.02/2020 tentang Pelaksanaan Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* (Covid-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan;

⁶⁸ Pasal 2 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2022

c. PMK No. 46/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Hibah dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam rangka Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan Dampak Akibat Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19).⁶⁹

2. Perubahan Anggaran APBN 2020

Pasal 12 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2020 menjelaskan bahwa *“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.”*

Berdasarkan ketentuan tersebut, Presiden kemudian mengeluarkan beberapa kebijakan, antara lain Perpres Nomor 54 Tahun 2020, isi dari perpres ini mengutamakan penggunaan APBN untuk penanganan Covid-19 dalam menghadapi ancaman perekonomian yang ditimbulkan dalam skala nasional serta dampak yang ditimbulkan terhadap stabilitas sistem keuangan, dengan mengutamakan pengeluaran di bidang-bidang yang berpengaruh terhadap penanganan Covid-19. Selanjutnya ada Perpres Nomor 72 Tahun 2020 yang membahas mengenai perubahan APBN yang meliputi beberapa hal sebagai berikut:

⁶⁹ Henny Juliani, “Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020” *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 3 Issue 2. Juni 2020., hlm. 343.

- 1) Penjelasan mengenai perpajakan sebagai perluasan dan perpanjangan terkait dengan kebijakan insentif dalam dunia usaha dalam penanganan Covid-19 kurun waktu hingga desember 2020, dan
- 2) Adanya penambahan terkait belanja negara dalam rangka penanganan Covid-19 berupa tambahan dana insentif daerah, subsidi bunga yang diberikan kepada UMKM, adanya bantuan sosial dan perpanjangannya serta belanja imbal jasa penjaminan (IJP) yang dipergunakan untuk memulihkan perekonomian nasional yang terdampak karena adanya Covid-19.⁷⁰

Dalam kondisi normal, perubahan APBN pada tahun berjalan dimulai dengan penyusunan draft rancangan perubahan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan RAPBN-Perubahan yang dilakukan oleh pemerintah dan diserahkan kepada DPR untuk dibahas dan disahkan menjadi APBN. Pembahasan dan penetapan perubahan APBN dilakukan dengan bidang anggaran dalam waktu paling lambat 1 minggu dalam masa sidang setelah perubahan APBN diajukan oleh pemerintah kepada DPR-RI. Perubahan APBN atau APBN-P dilakukan paling lambat akhir maret untuk kemudian disampaikan pada laporan semester pertama pelaksanaan APBN.

Pada saat pandemi ini, proses penetapan perubahan APBN 2020 hampir tanpa campur tangan DPR yang notabenenya mempunyai fungsi

⁷⁰ Achmad Rifa'I, *Analisis Yuridis Kebijakan Pemerintah Melakukan Perubahan Kebijakan Keuangan Negara Tahun 2020 dalam Penanganan Covid-19*, Tesis: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2021, hlm. 127.

budgeting. DPR memang dilibatkan saat pengesahan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) No.1 tahun 2020 menjadi UU No. 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid-19 namun hanya sebatas pengesahan, hampir tanpa pembahasan yang berarti. Disinilah terlihat kelemahan “power” DPR dihadapan pemerintah.

Selama rentang waktu tiga bulan, pemerintah sudah melakukan sebanyak dua kali perubahan terhadap APBN Tahun 2020 yang sebelumnya telah ditetapkan melalui UU No. 20 Tahun 2019 dengan dasar Perpu Nomor 1 Tahun 2020, Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020, dan Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2020 Tentang Perubahan Postur Dan Rincian APBN 2020. Perpu tersebut menjadi dasar dikeluarkan perpres tentang perubahan APBN.

Pemerintah juga menerbitkan berbagai regulasi setingkat menteri berupa peraturan menteri dalam negeri (Permendagri), peraturan/keputusan menteri keuangan (Permenkeu/Kepmenkeu), keputusan bersama kedua menteri, dan peraturan menteri desa. Kebijakan-kebijakan anggaran yang ditujukan kepada daerah dan desa mengatur tentang realokasi dan *refocusing* anggaran untuk penanganan Covid-19, terutama fokus pada bidang kesehatan, jaring pengaman sosial, dan respon terhadap dampak ekonomi.

Kebijakan nasional terkait perubahan APBN 2020 tampak pada perubahan pendapatan, belanja, dan pembiayaan negara. Pendapatan negara

yang awalnya diestimasi Rp.2.233,20 triliun terkontraksi cukup dalam menjadi Rp.1.760,88 triliun (perubahan pertama) dan Rp.1.699,95 triliun (perubahan kedua). Sedangkan belanja negara justru naik dari Rp.2.504,42 triliun menjadi Rp.2.613,82 triliun (perubahan pertama) dan Rp.2.739,17 triliun (perubahan kedua). Konsekuensinya adalah terjadi pelebaran defisit anggaran yang sangat signifikan dari minus Rp.307,22 triliun menjadi minus Rp.1.039,21 triliun. Pelebaran defisit anggaran yang semula maksimal 3% dalam UU keuangan negara, kemudian diperlonggar melalui terbitnya Perpu no 1 tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan.

3. Kebijakan di Bidang Keuangan Daerah

Pelaksanaan keuangan daerah juga tidak lepas dari pengaturan UU No. 2 Tahun 2020, dimana pada Pasal 2 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2020 dijelaskan bahwa *“Dalam rangka pelaksanaan kebijakan di bidang keuangan daerah, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk melakukan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (refocusing), perubahan alokasi, dan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.”*⁷¹

4. Peralihan Dana Desa

Pengaturan dana desa menjadi salah satu aturan turunan dari disahkan Perpu No. 1 Tahun 2020 menjadi UU No. 2 Tahun 2020. Beberapa aturan

⁷¹ Pasal 2 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2020.

turunan tentang peralihan dana desa antara lain Permendes No 6 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 11 Tahun 2019 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2020. Dalam Permendes No. 6 Tahun 2020 di dalam Pasal 8A terdapat klausul yang menyatakan bahwa “Bencana non alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (1) huruf d merupakan bencana yang terjadi sebagai akibat kejadian luar biasa seperti penyebaran penyakit yang mengancam dan/atau menimpa warga masyarakat secara luas atau skala besar paling sedikit berupa: 1) Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19); 2) Pandemi flu burung; 3) Wabah penyakit Cholera dan/atau; 4) Penyakit menular lainnya”

Dalam aturan tersebut terdapat skala prioritas penggunaan dana desa yang disebutkan bahwa:

1. Pemerintah Desa wajib menganggarkan dan melaksanakan kegiatan BTL Desa.
2. Berdasarkan Realokasi Penggunaan Dana Desa kepala desa menetapkan peraturan desa mengenai perubahan APBDes
3. Dalam hal perubahan APBDes belum dapat ditetapkan Pemerintah Desa dapat terlebih dahulu melakukan perubahan penjabaran APBDes Penanganan dampak pandemi Covid-19 sebagaimana dimaksud pada poin 1 dapat berupa BLT Dana Desa kepada keluarga miskin di Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. keluarga miskin yang dapat

menerima BLT Dana Desa merupakan keluarga yang kehilangan mata pencaharian atau pekerjaan, belum terdata menerima Program Keluarga Harapan (PKH), Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), dan Kartu Pra Kerja, serta yang merupakan anggota keluarga yang rentan sakit menahun atau kronis.⁷²

Dana Desa yang awalnya difungsikan guna memenuhi kebutuhan desa baik dalam jangka menengah/RPJM atau jangka panjang/RPJMP karena adanya kondisi darurat kemudian dialihkan. Pengalihan dana untuk penanganan Covid-19 dengan cara memberikan Bantuan Langsung Tunai. Anggaran Dana untuk Penanganan Covid-19 khususnya pada penerimaan Bantuan Langsung Tunai sudah diberikan langsung oleh Pemerintah. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 113 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa keuangan desa dikelola berdasarkan asas-asas transparan, akuntabel dan partisipatif, serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran.⁷³

Menurut penulis, secara yuridis langkah pemerintah mengeluarkan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 yang kemudian ditetapkan menjadi UU Nomor 2 Tahun 2020 sudah sangat tepat. Pasca pengesahan UU ini, kemudian muncul berbagai aturan turunan dalam rangka penanganan stabilitas ekonomi negara di masa pandemi Covid-19 yang memang tidak bisa diterapkan dalam keadaan normal.

⁷² Selvy Melda H, Anis Farida, Faizur Rohman, Ulil Manaqib, "Urgensi Peralihan Dana Desa untuk Penanggulangan Bencana Covid-19" *Sosio Yustisia: Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial*, Vol. 1 No. 1, Mei 2021., hlm. 25-26.

⁷³ *Ibid.*, hlm. 39.

Pemerintah sudah menyatakan bahwa pandemi Covid-19 merupakan keadaan darurat melalui Kepres Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) maka aturan hukum yang diterapkan juga harus sesuai untuk keadaan yang tidak normal atau darurat.

Jika terjadi keadaan yang tidak normal, tentunya keadaan ini harus dihadapi, diatasi, dan akibat-akibatnya harus ditanggulangi dengan tujuan untuk mengembalikan negara seperti pada saat keadaan yang normal menurut Undang-undang Dasar dan peraturan perundang-undangan yang normal. UU No. 2 Tahun 2020 sebagai produk hukum darurat memberikan aturan baru terkait pelaksanaan keuangan negara untuk menjaga stabilitas ekonomi yang terancam di masa pandemi Covid-19 ini, mulai dari di tingkat pemerintahan pusat hingga ke tingkat desa memiliki peran yang sama dalam menjalankan amanat UU untuk menanggulangi dampak ekonomi dari pandemi Covid-19.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan, pembahasan, dan pengkajian tentang Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 sebagai produk hukum darurat dan implikasi yuridisnya dalam peraturan perundang-undangan, maka penulis mempunyai kesimpulan antara lain:

1. Mekanisme pembentukan Covid-19 Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 telah sesuai dengan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Dimana undang-undang ini merupakan produk hukum darurat yang disahkan dari Perpu No. 1 Tahun 2020 sebagai kewenangan presiden untuk membentuk perpu dalam keadaan yang memaksa. Keputusan presiden untuk membentuk perpu ini diawali dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Sosial. Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2020 menjadi UU artinya juga membenarkan unsur kegentingan yang memaksa yang merupakan alasan pembentukan perpu ini oleh Presiden yang menjalankan amanat konstitusi pada Pasal 12 UUD NRI 1945 "*Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.*" dan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 "*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa,*

Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang."

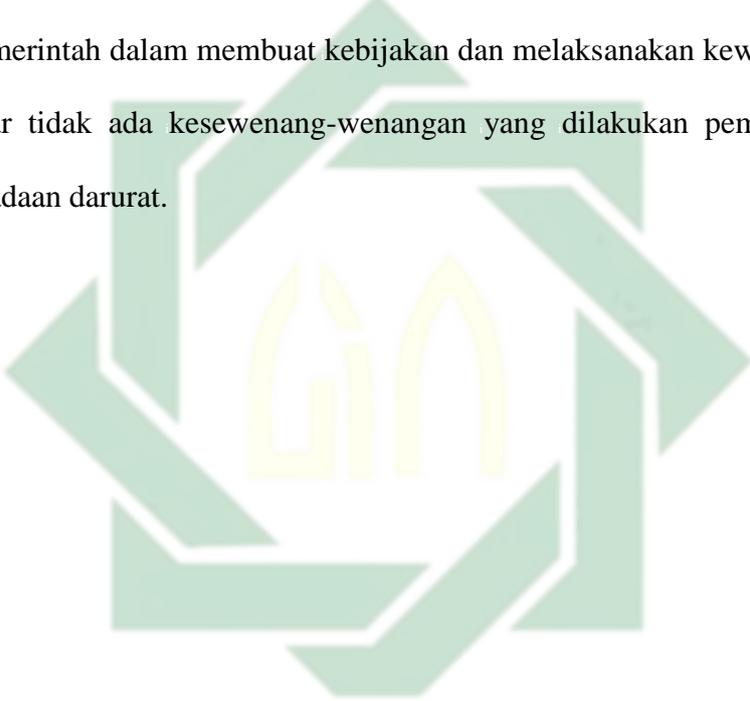
2. Implikasi yuridis disahkannya UU No. 2 Tahun 2020 dapat dilihat dari banyaknya aturan turunan dari undang-undang ini sebagai upaya penanggulangan dampak pandemi Covid-19. Beberapa aturan turunan UU No. 2 Tahun 2022 menunjukkan bahwa pemerintah benar-benar bergerak untuk menjaga kestabilan negara di masa pandemi Covid-19. Meskipun undang-undang ini mengatur tentang upaya menjaga stabilitas ekonomi di masa pandemi Covid-19, namun nyatanya menimbulkan aturan turunan yang diikuti pemerintahan lain dibawah pemerintahan pusat. Dengan adanya UU No. 2 Tahun 2022, maka pemerintah memiliki landasan hukum yang pasti untuk melakukan berbagai tindakan dalam rangka menjaga stabilitas ekonomi negara. Karena merupakan produk hukum darurat di masa pandemi, maka adanya undang-undang ini menghapus beberapa ketentuan yang berlaku di masa normal karena adanya faktor keadaan yang memaksa, seperti perubahan APBN hingga dana desa yang difokuskan (*refocusing*) untuk penanganan pandemi Covid-19.

B. Saran

Memperhatikan kesimpulan tersebut, penulis menyampaikan beberapa saran yaitu:

1. Kepada pemerintah untuk terus menguatkan sistem pengawasan keuangan dalam penanggulangan Covid-19 agar menghindari tindakan merugikan dari oknum yang tidak bertanggungjawab.

2. Kepada peneliti/penulis selanjutnya, hasil penelitian ini bisa digunakan sebagai bahan perbandingan dan referensi untuk penelitian terkait UU No. 2 Tahun 2020, Covid-19, Hukum Tata Negara Darurat, maupun Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
3. Kepada masyarakat untuk tetap melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah dalam membuat kebijakan dan melaksanakan kewenangannya agar tidak ada kesewenang-wenangan yang dilakukan pemerintah disaat keadaan darurat.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal, Tesis

- Achmad Rifa'I, 2021. *Analisis Yuridis Kebijakan Pemerintah Melakukan Perubahan Kebijakan Keuangan Negara Tahun 2020 dalam Penanganan Covid-19*, Tesis: UIN Sunan Ampel Surabaya.
- Amiruddin dan Zainal Askin, 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Bagir Manan, 1994. *Ketentuan-ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: LPND.
- Dimas Nur Kholbi, "Analisis Fiqih Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia" (Tesis-UIN Sunan Ampel Surabaya, 2019)
- Fitra Arsil, menggagas pembatas pembentukan dan materi muatan Perpu: studi perbandingan pengaturan dan penggunaan Perpu dinegara-negara presidensial,"jurnal hukum & pembangunan. Vol.48 no.1, 2018.
- Henny Juliani, "Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020" *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 3 Issue 2. Juni 2020.
- Iwa Kusuma Sumantri, 1956. *Imu Hukum dan Keadilan*. Medan: Bangun Pustaka.
- Jimly Asshiddiqie, 2008. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Jimly Asshiddiqie, 2012. *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Mahmud Marzuki, 2011. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Muhammad qbal, 2012. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik slam Cet-2*. Jakarta: Kencana.

- Nurlaili Rahmawati, “Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Ketentuan dalam Hal Ikhwal Kegentingan Memaksa Sebagai Syarat Penetapan Perrpu oleh Presiden” (Tesis-UIN Sunan Ampel Surabaya, 2015)
- Peter Mahmud Marzuki, 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, Cetakan ke-4.
- Rizki Bagus Prasetio, “Pandemi Covid-19: Perspektif Hukum Tata Negara Darurat dan Perlindungan HAM”, *Jurnal Imiah Kebijakan Hukum*, Vol. 15 No. 2 (2021)
- Selvy Melda H, Anis Farida, Faizur Rohman, Ulil Manaqib, “Urgensi Peralihan Dana Desa untuk Penanggulangan Bencana Covid-19” *Sosio Yustisia: Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial*, Vol. 1 No. 1, Mei 2021.
- Siti Nurhalimah, “Menyoal Kegentingan dan Pasal mpunitas dalam Perppu Corona”, *Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan*, Vol. 4 No. 1 (2020)
- Soerjono Soekanto, 2002 *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Press.
- Soedikno Mertokusumo, 1988. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Soemardi, 1995. *Teori Hukum Murni, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*. Jakarta: Rimdi Press.
- Sumali, 2002. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Cetakan Pertama. Malang: UMM Press, 2002.
- Yani, Ahmad, 2011. *Pembentukan Undang-Undang & Perda*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Yuliandri, 2010. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*. Jakarta: Rajawali Pers.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar NRI 1945

UU No. 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid-19

UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-III/2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012

Sumber lain

Ramadhan, Pro Kontra Pengesahan "Perppu Corona" Jadi UU, dalam <https://www.asumsi.co/post/kontroversi-di-balik-pengesahan-perppu-corona-jadi-uu>

Peta Sebaran Covid-19 Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (KPCPEN), <https://covid19.go.id/peta-sebaran>

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A