SAMI: LAW REVIEW
Volume 1, Number 1, 2025
https://doi.org/10.21093/samilrev.v1i1.10099
ISSN 3109-1571

Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang masa Covid-19 dalam Kajian Hukum Tata Negara Darurat

Mohammad Risky S
Universitas Gadjah Mada

Article info

Corresponding author:
Mohammad Risky S
Omlawyer21@gmail.com

Keywords:
Perpu, Emergency Constitutional Law, Covid-19

Kata Kunci:
Perpu, Hukum Tata Negara Darurat, Covid-19

Abstract

After the Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) was designated as a pandemic, Indonesia responded by issuing PERPU No. 1 of 2020 and PERPU No. 2 of 2020. With the President's issuance of two a quo PERPU, the article wants to know the extent to which the PERPU is correlated with the COVID-19 pandemic situation from the perspective of the Emergency Constitutional Law. Using normative legal research, conclusions can be drawn, namely, first, the mechanism for the formation of PERPU in the perspective of emergency constitutional law, namely, PERPU needs to be determined in conjunction with or at the same time as the statement of the state of danger by the President. Second, the President should have initially designated the COVID-19 pandemic as a state of danger by Article 12 of the 1945 Constitution. Therefore, if the President designates the COVID-19 pandemic as dangerous, the President can also issue a PERPU based on the Emergency Constitutional Law (Article 12 Jo. Article 22 of the 1945 Constitution).

Abstrak

Pasca ditetapkan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) sebagai pandemi, Indonesia merespon dengan menerbitkan PERPU No. 1 Tahun 2020 dan PERPU No. 2 Tahun 2020. Dengan dikeluarkannya dua PERPU *a quo* oleh Presiden, artikel ingin mengetahui sejauh mana PERPU yang diterbitkan berkorelasi dengan keadaan pandemi COVID-19 dalam perspektif Hukum Tata Negara Darurat. Menggunakan penelitian hukum normatif, dapat ditarik kesimpulan yaitu, *pertama*, mekanisme pembentukan PERPU dalam perspektif hukum tata negara darurat yaitu, PERPU perlu ditetapkan mengiringi atau bersamaan dengan pernyataan keadaan bahaya oleh Presiden. *Kedua*, seharusnya di awal Presiden menetapkan pandemi COVID-19 sebagai sebuah keadaan bahaya sesuai dengan Pasal 12 UUD 1945. Maka jika Presiden menetapkan pandemi COVID-19 sebagai sebuah keadaan bahaya Presiden dapat pula menerbitkan PERPU yang berlandaskan Hukum Tata Negara Darurat (Pasal 12 *Jo.* Pasal 22 UUD 1945).

A. Pendahuluan

Maret 2020, corona virus disease 2019 (Covid-19) menyebar di Indonesia, dan menimbulkan keadaan darurat. Dalam rangka mengatasi masalah Covid-19, tanggal 13 April 2020 Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional (Keppres 12/2020). Sebelum itu, tepatnya tanggal 31 Maret 2020, Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (PERPPU 1/2020). Tanggal 18 Mei 2020 DPR menyetujui PERPPU 1/2020 menjadi Undang-undang (UU) Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (UU 2/2020).

PERPPU 1/2020 pada praktiknya hanya menggunakan Pasal 22 UUD NRI 1945 sebagai basis konstitusional. Padahal Covid-19 telah menimbulkan keaadaan bahaya yang mengakibatkan negara masuk dalam rezim hukum tata negara darurat. Mestinya, PERPPU 1/2020 juga memakai Pasal 12 UUD NRI 1945 sebagai dasar konstitusionalnya. Menarik mempertanyakan, mengapa Presiden hanya menggunakan Pasal 22 UUD NRI 1945. Pertanyaan tersebut relevan karena beberapa hal berikut: **pertama**, PERPPU 1/2020 secara eksplisit mengatakan hanya dan untuk mengatasi situasi penanganan pandemi COVID-19, sementara PERPPU 1/2020 yang hanya mendasarkan pada Pasal 22 UUD NRI 1945 yang ketika disahkan menjadi undang-undang permanen. Akibatnya, jika kondisi pandemi berakhir PERPPU 1/2020 yang kemudian menjadi UU 2/2020 berlaku secara permanen.

Kedua, penetapan Keppres 12/2020 tidak dibarengi dengan penetapan keadaan bahaya sesuai dengan Pasal 12 UUD NRI 1945. **Ketiga**, PERPPU 1/2020 secara materi menangguhkan beberapa ketentuan undang-undang sebagai logika dari diimplementasikannya hukum tata negara darurat. Menurut Herman Sihombing, hukum tata negara darurat ialah serangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa.[1] Dalam keadaan negara darurat, kewenangan pemerintah yang menangguhkan konstitusi dianggap konstitusional untuk untuk menangani keadaan

[1] Sihombing Herman, *Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia* (Djambatan, 1996), 1. Lihat juga keadaan darurat yang berkaitan dengan *"emergency doctrine"* yang dalam *Black Law Dictionary* dalam Jimly Asshiddiqie *Hukum Tata Negara Darurat* yang sebagai; *1) A legal principle exempting a person from the ordinary standard or reasonable care if that person acted instincitively to meet a sudden and urgent need for aid. 2) A legal principle by wich consent to medical treatment in a dire situation is inferred when neither the patient nor a responsible party can consent but areasonable person would do so, 3) The principle that a police officer may conduct a search without a warrant if the officer has probable cause and reasonably beleieves that emmediate acrion is needed to protect live or property*

luar biasa/kedaruratan/keadaan bahaya. Bila mana keadaan tersebut berakhir maka pranata hukum serta kewenangan pemerintah tersebut tidak berlaku lagi sepanjang keadaannya kembali menjadi normal serta rezim hukumnya kembali menjadi hukum tata negara normal. PERPPU 1/2020 mendesain kewenangan pemerintah secara darurat.

Berdasakan hal tersebut, Presiden yang hanya menggunakan Pasal 22 dalam menghadapi pandemi COVID-19 tanpa menggunakan pendekatan Pasal 12 sebagaimana pintu masuk kedaruratan dan juga mengenai status Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) yang telah dikeluarkan Presiden apakah telah sesuai dengan perspektif hukum tata negara darurat atau tidak? Maka dalam bingkai ini penting menurut peneliti untuk meninjau ulang mengenai bagaimana mekanisme pengaturan penetapan PERPPUu dalam perspektif hukum tata negara darurat khususnya ketentuan keadaan darurat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan apakah kebijakan hukum *(de jure)* yang telah diterbitkan oleh Presiden khususnya PERPPU, telah sesuai dengan perspektif hukum tata negara darurat atau malah sebaliknya. Merujuk papran ini artikel akan menjawab pertama, bagaimana mekanisme pengaturan PERPPU menurut hukum tata negara darurat di Indonesia? Kedua, bagaimana seharusnya penerapan PERPPU 1/2020 ketika menghadapi Covid-19 dari perspektif hukum tata negara darurat?

Pertanyaan di atas akan dijawab dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*legal approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*),[2] pendekatan sejarah (*historical approach*)[3] dan tak lupa penulis juga menggunakan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).[4] Bahan hukum primer didapat dari peraturan perundang-undangan dari level konstitusi sampai peraturan Presiden. sementara bahan hukum sekunder diambil dari buku-buku, artikel, hasil penelitian relevan yang menerangkan hukum tata negara darurat. Bahan yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis kualitatif secara mendalam dan komprehensif.

B. Rezim Hukum Tata Negara Darurat

Secara terminologis, keadaan darurat berkaitan dengan *emergency docrine* yang dalam *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai berikut:[5]

> *'"A legal principle exempting a person from the ordinary standard of reasonable care if that person acted instinctively to meet a sudden and urgent need for aid… A legal principle by which consent to medical treatment in a dire situation is inferred when neither the patient nor a rensposible party can consent, but a reasonable person would do so. 3. The principle that a police officer may conduct a search without a warrant if the officer has probable cause and reasonably believes that immediate action is needed to protect life or property*."

Pengertian yang pertama berkaitan dengan konsep "*sudden-emergency doctrine*" atau doktrin keadaan darurat yang tiba-tiba. Pengertian yang kedua biasa dipakai di dunia

[2] Marzuki Peter Mahmud, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), 93–95.

[3] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), 263.

[4] Bakker dan Ahmad Charis Zubeir Anton, *Metode Penelitian Filsafat* (Yogyakarta: Kanisius, 1990), 85–87.

[5] Asshiddiqie Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), 57.

kedokteran dan pelayanan medis, sedangkan pengertian yang ketiga berkenaan dengan persoalan "*emergency exception*." Pengertian yang mempunyai relevansi dengan persoalan hukum adalah pengertian yang pertama dan yang ketiga. Selain itu, merujuk negara-negara lain, istilah keadaan darurat sanga bervarisi, antara lain: *state of emergency*;[6] *state of civil emergency*;[7] *state of siege* (*etat d'siege*);[8] *state of war*;[9] *state of internal war*;[10] *state of exception* (*etat d'exception, regime d'exception*);[11] *estado de alerta*;[12] *estado de excepcion*; (*exceptional circumstance*);[13] *estado de sitio* (*siege*);[14] *state of public danger*;[15] *state of public emergency*;[16] *state of catastrophe*;[17] *state of defence*;[18] *state of tension*;[19] *state of alarm*;[20] *state of urgency* (*etat d'urgence*);[21] *state of national defence*;[22] *state of national necessity*;[23] *state of special powers*;[24] *state of suspension of guarantee* (*suspension of individual security*);[25] *general or partial mobilisation*;[26] *military regime*;[27] *martial law*;[28] keadaan darurat; keadaan bahaya;[29] keadaan luar biasa; dan keadaan kegentingan yang memaksa.[30]

Seperti disebut di atas, istilah yang dipakai dalam Konstitusi Indonesia pada UUD 1945 ada dua, yaitu: (i) keadaan bahaya; dan (ii) hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam pengertiannya yang praktis, keduanya menunjuk kepada persoalan yang sama, yaitu keadaan yang dikecualikan dari keadaan yang bersifat normal atau "*state of exception*."

---

[6] Istilah ini biasa dipakai, misalnya, di Irlandia, Afrika Selatan, India, Pakistan, dan sebagainya.

[7] Misalnya dipakai di Belanda.

[8] Istilah ini, misalnya, dipakai di Prancis, Belgia, Argentina, Brasil, Cile, dan sebagainya.

[9] Misalnya di Belanda, Italia, dan lain-lain.

[10] Misalnya dipakai di Uruguay.

[11] Misalnya di Zaire.

[12] Misalnya dipakai di Spanyol. Dalam Konstitusi Spanyol, keadaan darurat atau *estado de emegencia* mencakup tiga macam pengertian, yaitu *alerta*, *excepcion*, dan *sitio*.

[13] Lihat Konstitusi Spanyol.

[14] Lihat Knstitusi Spanyol.

[15] Misalnya dipakai dalam Konstitusi Italia.

[16] Istilah "*public emergency*" ini dipakai dalam Article 4 paragraf (1) ICCPR (*International Covenant on Civil and Political Rights*) Perserikatan Bangsa-Bangsa, yaitu dengan istilah "*in time of public emergency*."

[17] istilah ini dipakai dalam Konstitusi Cile.

[18] Seperti dipakai dalam Konstitusi Jerman, Namibia, dan sebagainya.

[19] Seperti di Jerman.

[20] Seperti di Aljazair.

[21] Seperti di Aljazair, dan sebagainya.

[22] Seperti dipakai di Namibia.

[23] Misalnya dipakai di Madagaskar.

[24] Seperti dipakai di Uruguay.

[25] Misalnya dipakai di Uruguay.

[26] Seperti pernah dipakai di Uni Soviet dan sekarang masih dipakai di Albania.

[27] Misalnya dipakai di Zaire.

[28] Misalnya dipakai di Amerika Serikat, Inggris, Polandia, dan sebagainya.

[29] Seperti dikutip di atas, Pasal 12 UUD 1945 berbunyi "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang."

[30] Ketentuan Pasal 22 UUD 1945 berisi tiga ayat, yaitu: (i) 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.

Keadaan "*the state of exception*" itu, digambarkan oleh Kim Lane Scheppele,[31] 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 di mana suatu negara dihadapkan pada ancaman hidup-mati yang memerlukan tindakan responsif yang dalam keadaan normal tidak mungkin dapat dibenarkan menurut prinsip-prinsip yang dianut oleh negara yang bersangkutan.

Di samping itu, oleh Kim Lane Scheppele dikemukakan pula, "*The state of exception uses justifications that only work in extremis, when the state is facing a challenge so severe that it must violate its own principles to save itself*."[32] (Keadaan pengecualian itu menggunakan justifikasi hanya menyangkut hal-hal yang 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*" itu tidak lain merupakan "*the state of exception*", suatu keadaan luar biasa atau di luar kebiasaan, di luar 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.

Oleh sebab itu, di banyak negara, hal-hal pokok mengenai keadaan pengecualian biasa diatur dalam undang-undang dasar. Selanjutnya, rincian pengaturannya lebih lanjut dijabarkan dalam undang-undang. Hal itu pula 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." Dengan demikian, dalam hukum tata negara, kita dapat membedakan antara rezim hukum dalam keadaan normal dan rezim hukum dalam keadaan penge- cualian. Oleh karena itu, seperti dikemukakan di atas dalam ilmu hukum tata negara, dikenal adanya konsep "*constitutional dualism*" yang oleh John Ferejohn and Pasquale Pasquino dipahami sebagai "*the notion that there should be provisions for two legal systems, one that operates in normal circumstances to protect rights and liberties, and another that is suited to dealing with emergency circumstances*."[33] Hukum tata negara menurut kategori pertama adalah hukum yang berlaku dalam keadaan normal, sedangkan dalam kategori kedua adalah hukum yang berlaku dalam keadaan yang tidak biasa (*abnormal situation*) atau luar biasa, atau yang dalam sistem Prancis biasa dinamakan sebagai "*etat de siege*" atau "*state of siege*."[34]

C. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Rezim Hukum Tata Negara Darurat

[31] Scheppele Kim Lane, "Law in A Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11," *Journal of Constitutional Law* 6, no. 5 (2004): 1004.

[32] Kim Lane, 1004.

[33] Farejohn and Pasquale Pasquino John, "The Law of the Execption: A Typology of Emergency Powers," *International Law of Constitutional Law*, 2004, 234.Feldman William, "Theories of Emergency Powers: A Comparative Analysis of American Martial Law and the French State of Siege," *Cornell International Law Jurnal* 38 (2005): 1041.

[34] Fitzpatrick Joan, "Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights During States of Emergency," *Ournal of Constitutional Law*, 1994, 1004.

Sebelum menguraikan inti sub-bab ini, penulis mula-mula akan menelusuri sejarah ringkas kelahiran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) di Indonesia. Selanjutnya melacak mekanisme penetapan PERPPU. Istilah PERPPU ditemukan pertama kali dalam Rantjangan Permulaan Undang-Undang Dasar Negeri Indonesia yang disusun oleh Soepomo, A. Soebardjo dan A.A. Maramis pada tahun 1942.[35] Kemudian, pada waktu panitian Badan-Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) merumuskan UUD, PERPPU dituangkan dalam Pasal 23 yang selanjutnya berubah menjadi Pasal 22.[36] Rumusan Pasal 22 tersebut identik frasanya seperti yang dikenal sekarang dalam UUD NRI 1945. Istilah PERPPU sempat hilang dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Undang-Undang Dasar Sementara, dan digantikan dengan istilah UU Darurat.

Sekalipun istilahnya berbeda, PERPPU dan UU Darurat mempunyai kekuataan hukum atau derajat yang setara dengan Undang-undang. Selain itu keduanya juga memiliki perbedaan. Pertama, kewenangan dalam pembuatan PERPPU dalam UUD NRI Tahun 1945 merupakan wewenang Presiden. Sedangkan untuk membuat Undang-Undang Darurat menurut konstitusi RIS dan UUDS 1950 merupakan wewenang pemerintah. Kedua, legitimasi PERPPU adalah "hal ikhwal kegentingan yang memaksa", sedangkan UU Darurat karena alasan keadaan yang mendesak". Setelah dekrit Presiden muncul, PERPPU kembali hadir sedangkan UU Darurat dihapus. Puncaknya, setelah reformasi, PERPPU masuk kedalam hierarki perundang-undang.

Potret sejarah terbentuknya PERPPU memang dibuat dan dibentuk dalam keadaan darurat (PERPPU /Undang-Undang Darurat). Apalagi di awal-awal kemerdekaan masih banyaknya gangguan pemberontakan dari dalam dan luar negeri. Maka dari itu PERPPU dan keadaan bahaya merupakan aturan yang tidak dapat terpisah satu sama lain. Akan tetapi, seiring berkembangnya praktik ketatanegaraan maka pemaknaan mengenai PERPPU terdeviasi melalui praktik menjadi konvensi ketatanegaraan (*constitutional convention*) yang secara implisit juga berarti telah mengembangkan pengertian baru mengenai ketentuan Pasal 22 UUD 1945 yang mana tidak hanya dalam keadaan darurat yang mengakibatkan keadaan bahaya akan tetapi dapat saja negara tidak dalam keadaan darurat akan tetapi karena adanya kebutuhan hukum atau kebijakan-kebijakan yang penting untuk segera dituangkan dalam bentuk undang-undang, tetapi oleh karena kegentingan yang memaksa, tidak tersedia cukup waktu untuk mengajukan, membahas, dan mendapatkan persetujuan bersama dengan DPR-RI guna mengesahkannya menjadi undang-undang.

PERPPU dipahami peraturan pemerintah sebagai pengganti dari undang-undang. Aturan ini merespon keadaan genting dan memaksa Presiden menetapkan peraturan pemerintah yang sifatnya memuat materi setara undang-undang, selain itu juga peraturan pemerintah untuk menggantikan undang-undang. Meskipun Presiden dapat menetapkan PERPPU menurut syarat subjektifitas yang diamanahkan UUD 1945, akan tetapi syarat itu tidak secara absolut tanpa batas, melainkan harus didasarkan kepada keadaan yang objektif

[35] Yamin Muhammad, *Naskah Persiapan UUD 1945* (Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959).

[36] Ihwal ini disebabkan Pasal 14 rancangan UUD yang berbunyi, "Presiden menetapkan pembikinan uang", dihapus.

yaitu adanya tiga syarat yang telah ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK).[37] Akan tetapi, PERPPU harus diajukan ke DPR dalam masa sidang berikutnya, jika PERPPU tidak mendapat persetujuan oleh DPR, maka Presiden atau DPR harus mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan PERPPU dan dalam materi rancangan Undang-Undang tentang pencabutan PERPPU tersebut memuat juga ketentuan yang mengatur segala akibat dari penolakan tersebut.[38] Jika PERPPU mendapat persetujuan DPR maka PERPPU tersebut ditetapkan menjadi undang-undang.[39]

Lebih lanjut, pada dasarnya proses pembentukan PERPPU merupakan agenda di luar Program Legislasi Nasional (prolegnas). Ketentuannya mengenai hal tersebut terdapat pada Pasal 23 ayat (2) poin a dan b Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Setelah ditetapkan dan diundangkan oleh Presiden, PERPPU tersebut harus diajukan ke DPR dalam masa sidang berikutnya. Jika PERPPU disetujui maka akan ditetapkan menjadi undang-undang, jika tidak maka Presiden/DPR harus membuat rancangan undang-undang mengenai pencabutan PERPPU tersebut.

Selanjutnya untuk mekanisme pembentukan PERPPU dalam perspektif hukum tata negara darurat, maka PERPPU perlu ditetapkan mengiri atau bersamaan dengan deklarasi atau pernyataan keadaan bahaya atau pemberlakuan keadaan bahaya/darurat oleh Presiden sebagaimana mestinya menurut Pasal 12 UUD 1945 *Jo* Pasal 22 UUD 1945. Maka status PERPPU berubah menjadi undang-undang darurat yang hanya dimaksudkan untuk berlaku selama keadaan darurat. Lebih lanjut jika deklarasi keadaan darurat dicabut maka segala ketentuan hukum yang berlaku pada keadaan darurat tersebut tidak berlaku dan rezim hukum darurat kembali menjadi hukum normal. Berbeda dengan PERPPU tanpa menggunakan deklarasi keadaan darurat menurut Pasal 12 yang mana PERPPU tipe ini statusnya merupakan undang-undang sementara yang kemudian jika disahkan oleh DPR maka kelak menjadi undang-undang reguler yang akan berlaku terus-menerus.

Dalam praktik di Amerika Serikat pun perkembangan semacam PERPPU juga dialami, sehingga sampai sekarang diakui adanya dua macam undang-undang, yang satu dalam keadaan darurat, dan yang lain bukan dalam keadaan darurat tetapi cara pembentukannya dilakukan berdasarkan prinsip kegentingan yang memaksa sebagaimana praktik di Indonesia. Bahkan peraturan di bawah undang-undang pun dapat dibentuk menurut tatacara yang tidak lazim, meskipun bukan dalam keadaan darurat. Misalnya, dalam studi yang dilakukan oleh Abbe R. Gluck, Anne Joseph O'Connell, dan Rosa Po, yang berujudul "*Unorthodox Lawmaking, Unorthodox Rulemaking*" tergambar adanya praktik yang tidak lazim dalam pembentukan hukum, terutama dalam proses pembentukan peraturan di bawah undang-undang yang diberi pengecualian berdasarkan putusan "*judicial review*"

[37] Landasan Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Putusan No. 145/PUU-VII/2009 atas Uji Materi PERPU No. 4 Tahun 2008 tentang JPSK. Zaid Mushafi, 2010, *Mahkamah Konstitusi dan Kewenangan Pengujian PERPU* (*studi kasus PERPU No. 4 Tahun 2008*), Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 104.

[38] Pasal 52 Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

[39] Pasal 52 ayat (4) Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

oleh pengadilan federal berdasarkan prinsip "*good cause exception*", yaitu untuk tidak mengikuti ketentuan prosedural yang dinilai terlalu kaku dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang mendesak dibutuhkan untuk kepentingan umum.

Hal itu disebut juga sebagai "*emergency rulemaking*"[40], meskipun bukan dalam kondisi negara dalam keadaan darurat. Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa prosedur pembuatan peraturan dalam keadaan darurat lebih sederhana dan cepat dibandingkan dengan prosedur biasa. Akan tetapi, bukan berarti pembuatan peraturan dalam keadaan darurat itu bebas tanpa aturan sama sekali. Lebih lanjut jika menghubungkan praktik "*emergency rulemaking*" dengan prosedur pemberlakuan "*martial law*" *in a state of emergency* ini memungkinkan seorang kepala negara menjadi semacam diktator tersendiri.[41] Bahkan, Clinton Rossiter mengungkapkan bahwa "*constitutional dictatorship*" diperlukan sebagai faktor yang tidak terhindarkan dan menentukan untuk menjaga keberadaan negara demokrasi konstitusional. Bahkan dikatakan, adalah merupakan kebenaran yang tidak terhindarkan bahwa "*No form of government can survive that excludes dictatorship when the life of the nation is at stake*". Apabila mengabaikan pentingnya "*dictatorship*", tidak ada bentuk pemerintahan apapun yang dapat bertahan hidup ketika nyawanya bangsa sedang dipertaruhkan.[42]

Hal serupa dapat ditemukan di Pasal 12 UUD 1945 mengenai keadaan darurat seperti halnya di Amerika yang dikenal sebagai *state of emergency* yang lantas tertuang dalam ketentuan *martial law*, tidak hanya dikenal sebagai keadaan darurat yang berhubungan dengan keadaan perang saja bahkan pengertian *martial law* di Amerika terdeviasi secara praktik menjadi pengertian yang lebih luas bahkan mencakup penanganan dalam urusan-urusan keadaan darurat seperti bencana alam dan dalam urusan kerusuhan politik dalam negeri dengan memberlakukan ketentuan aturan tidak lazim di tengah kedaruratan seperti halnya PERPPU di Indonesia (Pasal 12 *Jo*. Pasal 22 UUD 1945).

D. Covid-19: Kegentingan yang Memaksa dan Keaadan Bahaya

Ketentuan mengenai Keadaan Bahaya diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kententuan mengenai Pasal 12 tersebut yaitu, "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Saat ini, satu-satunya undang-undang turunan Pasal 12 yang masih berlaku di Indonesia berkenaan keadaan bahaya adalah Undang-Undang No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Dalam undang-undang keadaan bahaya ini diatur mengenai adanya pengertian tentang keadaan darurat sipil, darurat militer, dan terakhir darurat perang yang dapat timbul karena adanya pemberontakan, perang, kerusuhan, bencana alam atau pun hal-hal khusus lainnya yang dapat membahayakan hidup negara.

---

[40] Rosa Po Abbe R. Gluck, Anne Joseph O'Connell, "Unorthodox Lawmaking Unorthodox Rulemaking," *Columbia Law Review* 115, no. 7 (2020).

[41] Michael A. Ledeen, *Machiavelli on Modern Leadership: "Why Machiavelli's Iron Rules Are as Timely and Important Today as Five Centuries Ago*, First Edit (New York: St. Martin's Press, 1999), 105; Rossiter Clinton, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies* (New Jersey: Princeton University Press, 1948), vii.

[42] Clinton Rossiter, 1948, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton University Press, New Jersey, hlm. vii.

Jika menelaah mengenai akibat yang timbul dikarenakan COVID-19, tentu saja pandemi COVID-19 dapat dikategorikan sebagai sebuah kedaruratan. Pandemi *Corona Virus Disease* (COVID-19) dapat saja ditetapkan sebagai sebuah keadaan bahaya dengan berlandaskan pengertian dalam ketentuan Pasal 12 yang mana lebih menekankan pada sifat bahaya yang mengancam (*dangerous threat*) dan Pasal 22 mengenai keadaan yang menimbulkan kegentingan memaksa yang sekaligus menekankan pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau kemendesakan (*reasonable necessity*) yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas (*limited time*) di tengah pandemi COVID-19 saat ini. Dari pengertian Pasal 12 dan Pasal 22 di atas jika di hubungkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 145/PUU-VII/2009 mengenai syarat pemberlakuan PERPPU.

Merujuk penjabaran di atas maka sudah seharusnya Pemerintah khususnya Presiden mendeklarasikan pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) sebagai sebuah kedaruratan yang telah menimbulkan keadaan bahaya sesuai dengan ketentuan Pasal 12 UUD 1945. Sebab, bila dihubungkan dengan penjabaran unsur-unsur di atas penetapan keadaan bahaya merupakan persyaratan logis untuk diberlakukannya keadaan darurat dengan melakukan tindakan-tindakan berada di luar norma hukum yang berlaku dalam keadaan normal (*ordinary law*).[43] Sehingga dengan demikian segala bentuk tindakan pemerintah di tengah pandemi COVID-19 telah sesuai dengan koridor hukum yang ada. Dengan kata lain keadaan darurat negara (*state of emergency*) dalam menghadapi pandemi COVID-19 (*emergency de facto*) dengan mengeluarkan berbagai kebijakan hukum khususnya PERPPU telah sah dan sesuai dengan rezim hukum yang ada (*emergency de jure*).

Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) telah berdampak nyata pada keadaan negara sehingga Pemerintah dalam hal ini Presiden merespon dengan menerbitkan 2 (dua) kebijakan hukum yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (P PERPPU) 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 dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Sebelum jauh membahas mengenai PERPPU No. 1 Tahun 2020 sebagaimana telah disahkan oleh DPR menjadi Undang-Undang No. 2 Tahun 2020, lebih awal penulis akan membahas mengenai kehadiran munculnya PERPPU No. 2 Tahun 2020 sebagaimana PERPPU tersebut telah menjadi Undang-Undang No. 6 Tahun 2020. PERPPU No. 2 Tahun 2020 atau Undang-Undang No. 6 Tahun 2020 faktanya merupakan aturan mengenai penundaan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) yang akan dilaksanakan secara serentak di tahun 2020. Hal ini didasarkan pada keadaan negara yang sedang terdampak pandemi COVID-19, oleh sebab itu Pemerintah berinisiatif untuk menunda penyelenggaraan PILKADA dengan mengeluarkan PERPPU. Menariknya, PERPPU tersebut sama sekali tidak menggunakan Pasal 12 UUD 1945 dikonsideran

[43] Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat*, 208.

mengingatnya. Artinya, PERPPU No. 2 Tahun 2020 ini ditetapkan dengan hanya menggunakan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 sebagaimana menjadi dasar pertimbangan dikeluarkannya PERPPU yang bersifat kegentingan yang memaksa, akan tetapi dasar pertimbangan kegentingan yang memaksa dalam hal ini negara sedang diterpa pandemi COVID-19 tidak dilihat dalam perspektif keadaan bahaya sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945. Artinya, PERPPU ini masih tetap berada dalam rezim hukum negara dalam keadaan normal, bukan rezim hukum negara dalam keadaan darurat atau keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal tersebut terjadi sebab Pemerintah hanya melihat pandemi COVID-19 sebagai sebuah kedaruratan secara *de facto* tanpa menggunakan aturan hukum yang memadai khususnya dalam perspektif Hukum Tata Negara Darurat (*de jure*). Sebab menurut penulis, akan menjadi pelanggaran hak asasi manusia di tengah pandemi jika berbagai kebijakan negara untuk menyikapi pandemi saat ini termasuk pembatasan-pembatasan yang ada dengan tidak menggunakan ketentuan hukum sesuai Hukum Tata Negara Darurat.

a. Lebih lanjut, mengenai PERPPU No. 1 Tahun 2020 atau yang sekarang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 ini diterbitkan oleh Pemerintah sebagai aturan mengenai 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". Artinya, dapat dikatakan bahwa tujuan ditetapkannya PERPPU ini adalah (i) untuk dan hanya penanganan pandemi COVID-19, dan/atau (ii) untuk menghadapi ancaman yang membayakan perekonomian nasional, dan/atau (iii) menjaga stabilitas sistem keuangan. Ketiga hal itu tercermin pula dalam rumusan pertimbangan pada konsideran menimbang dalam PERPPU ini, yaitu:
b. bahwa penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) yang dinyatakan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*) sebagai pandemi pada sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia, menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu dan telah menimbulkan korban jiwa, dan kerugian material yang semakin besar, sehingga berimplikasi pada aspek sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat;
c. bahwa implikasi Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) telah berdampak antara lain terhadap perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan, sehingga diperlukan berbagai upaya Pemerintah untuk melakukan penyelamatan kesehatan dan perekonomian nasional, dengan fokus pada belanja untuk kesehatan, jaring pengaman sosial (*social safety net*), serta pemulihan perekonomian termasuk untuk dunia usaha dan masyarakat yang terdampak;
d. bahwa implikasi Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID- 19) telah berdampak pula terhadap memburuknya sistem keuangan yang ditunjukkan dengan penurunan berbagai aktivitas ekonomi domestik sehingga perlu dimitigasi bersama oleh Pemerintah dan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) untuk melakukan tindakan antisipasi (*forward looking*) dalam rangka menjaga stabilitas sektor keuangan;

e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, Pemerintah dan lembaga terkait perlu segera mengambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional dan stabilitas system keuangan melalui berbagai kebijakan relaksasi yang berkaitan dengan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) khususnya dengan melakukan peningkatan belanja untuk kesehatan, pengeluaran untuk jaring pengaman sosial (*social safety net*), dan pemulihan perekonomian, serta memperkuat kewenangan berbagai lembaga dalam sektor keuangan;
f. bahwa kondisi sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, telah memenuhi parameter sebagai kegentingan memaksa yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
g. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, serta guna memberikan landasan hukum yang kuat bagi Pemerintah dan lembaga terkait untuk mengambil kebijakan dan langkah-langkah tersebut dalam waktu yang sangat segera, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.[44]

Penyebaran pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) yang memberikan dampak dan mengancam pertumbuhan ekonomi Indonesia antara lain karena menurunnya penerimaan negara serta ketidakpastian ekonomi global, memerlukan kebijakan dan langkah-langkah luar biasa (*extraordinary*) di bidang keuangan negara termasuk di bidang perpajakan dan keuangan daerah, dan sektor keuangan, yang harus segera diambil Pemerintah dan lembaga-lembaga terkait guna mengatasi kondisi mendesak tersebut dalam rangka penyelamatan kesehatan, perekonomian nasional, dengan fokus pada belanja kesehatan, jaring pengaman sosial (*social safety net*), serta pemulihan dunia usaha yang terdampak. Oleh karena itu, diperlukan perangkat hukum yang memadai untuk memberikan landasan yang kuat bagi Pemerintah dan lembaga-lembaga terkait untuk pengambilan kebijakan dan langkah-langkah dimaksud. Sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, kondisi tersebut di atas telah memenuhi parameter sebagai kegentingan yang memaksa dalam rangka penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang antara lain:

a. karena adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;

[44] JDIH BPK RI: Database Peraturan, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) No. 1 Tahun 2020 sebagaimana telah menjadi Undang-Undang No. 2 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, di akses dari https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/135060/perpu-no-1-tahun-2020, pada tanggal 21 Januari 2021, pukul 14.50 WIB.

b. Undang-Undang yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau tidak memadainya Undang-Undang yang saat ini ada; dan
c. kondisi kekosongan hukum yang tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa yang memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dalam kegentingan yang memaksa, sesuai dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Namun, bila melihat dengan cermat dan seksama perlu dicatat bahwa semua pertimbangan yang bersifat kegentingan yang memaksa tersebut, sama sekali tidak dilihat dalam perspektif keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945. Karena itu, dalam konsideran mengingat PERPPU ini, Pasal 12 UUD 1945 sama sekali tidak disebut dan disinggung. PERPPU No. 1 Tahun 2020 ini ditetapkan hanya dengan mengingat ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya, PERPPU ini masih tetap berada dalam rezim hukum dalam keadaan biasa sesuai dengan tipe PERPPU pertama yang mana PERPPU tersebut dimaksudkan sebagai undang-undang biasa yang ketika disahkan akan berlaku permanen, beda halnya jika PERPPU tersebut menggunakan Pasal 12 maka PERPPU tersebut konteksnya menjadi PERPPU dalam keadaan darurat yang keberlakuannya dimaksudkan hanya dan untuk keadaan pandemi COVID-19 saja. Artinya, meskipun materi yang diatur berkenaan dengan penanggulangan pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dalam aspek kebijakan keuangan negara, akan tetapi tetap saja keduanya ditetapkan tidak dalam konteks kondisi negara dalam keadaan darurat atau bahaya sebagaimana sudah ditentukan dalam Pasal 12 UUD 1945. Karena itu, dapat dikatakan bahwa PERPPU No. 1 Tahun 2020 merupakan aturan setingkat undang-undang yang dibentuk ketika negara dalam keadaan darurat secara *de facto* tapi secara *de jure* bukanlah PERPPU yang dikeluarkan ketika kondisi negara dalam keadaan darurat. Padahal, jika PERPPU No. 1 Tahun 2020 dikaitkan dengan keadaan bahaya maka PERPPU tersebut menjadi undang-undang darurat yang keberlakuannya dimaksudkan hanya dan untuk menanggulangi pandemi COVID-19. Maka menjadi beralasan sebab, PERPPU ditetapkan di tengah negara yang mana secara *de facto* dalam keadaan bahaya karena adanya pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan secara *de jure* (Pasal 12 *Jo*. Pasal 22 UUD 1945) aturan hukumnya sudah sesuai sebab jika menggunakan Pasal 12 maka rezim hukum yang berlaku ialah rezim hukum dalam keadaan darurat bukan rezim hukum dalam keadaan normal.

Perbedaan di antara rezim hukum keadaan normal dan keadaan darurat jelas sangat berlainan satu sama lain. Dalam keadaan biasa atau norma berlaku hukum yang normal. Jika hukum keadaan normal diterapkan untuk keadaan yang darurat, maka tidak akan ada keadilan. Demikian pula jika dalam keadaan normal diberlakukan hukum yang seharusnya diperuntukkan bagi keadaan darurat atau tidak normal, maka tidak ada juga keadilan yang dihasilkan. Sebab, ada adagium hukum yang mengatakan bahwa "*normale rechts voor normale tijd, en abnormale rechts voor abnormale tijd*". (Hukum yang normal untuk waktu yang normal, dan hukum yang abnormal untuk waktu yang abnormal). Keadaan tidak normal dapat membahayakan warga, atau bahkan membahayakan keselamatan bangsa dan negara. Bukankah jika menghubungkan dengan keadaan saat ini pandemi *Corona Virus*

Disease 2019 (COVID-19) berlaku juga adagium hukum *salus populi suprema lex* (keselamatan masyarakat merupakan hukum tertinggi).

Jika memperhatikan ketentuan dalam PERPPU No. 1 Tahun 2020, dapat dilihat bahwa PERPPU ini sama sekali tidak menyebutkan Pasal 12 UUD 1945 dalam "konsideran mengingatnya", maka dapat dipastikan bahwa PERPPU ini secara substanstif-konstitusional status hukumnya sebagai PERPPU yang dikeluarkan pada rezim hukum biasa bukan rezim kedaruratan. Meskipun secara *de facto* dikeluarkan di tengah pandemi akan tetapi secara *de jure* aturannya hanya berlandaskan Pasal 22 dan tidak menggunakan Pasal 12. Oleh karena PERPPU tersebut bukan dalam perspektif hukum tata negara darurat olehnya, PERPPU ini tidak boleh melanggar hak-hak asasi manusia, atau apalagi melanggar UUD 1945. PERPPU 1 Tahun 2020 hanya dapat diberikan pengecualian konstitusional, jika keadaan yang menjadi dasar berlakunya adalah keadaan darurat sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945.

Lebih lanjut jika melihat substansi pada PERPPU No. 1 Tahun 2020, terdapat ketentuan menangguhkan bahkan mengubah materi undang-undang. Hal tersebut terdapat pada Pasal 28 yang menyebutkan adanya 12 undang-undang yang materi di dalamnya dinyatakan tidak berlaku sepanjang terkait dengan kebijakan yang ditentukan dalam PERPPU No. 1 Tahun 2020 tersebut. Kedua belas undang-undang tersebut masih tetap ada dan berlaku, tetapi sebagian ketentuan pasal yang terdapat di dalamnya dinyatakan tidak berlaku sepanjang berkaitan dengan kebijakan keuangan negara untuk penanganan penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-I9) dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU). Artinya, dengan PERPPU ini, ketentuan pasal-pasal dalam kedua belas undang-undang itu ditangguhkan atau dikesampingkan berlakunya untuk sementara waktu, hingga tujuan tercapai atau krisis COVID-19 dinyatakan sudah berakhir.

Terkait kewenangan untuk menagguhkan berlakunya undang-undang, pada dasarnya kewenangan tersebut tidak dimiliki oleh Presiden menurut UUD 1945, meskipun untuk sementara waktu, kecuali jika hal itu dilakukan dalam kondisi negara berada dalam keadaan darurat atau keadaan bahaya menurut Pasal 12 UUD 1945. Kerena itu, dapat dipastikan bahwa PERPPU No. 1 Tahun 2020 ini bukanlah PERPPU tipe kedua, yaitu PERPPU untuk dan dalam kondisi negara dalam keadaan darurat. Namun, jika PERPPU No. 1 Tahun 2020 dilihat sebagai PERPPU kategori tipe pertama, sangat terang benderang bahwa dari judulnya saja PERPPU ini hanya dimaksudkan untuk bersifat sementara, yaitu PERPPU tentang "Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Desease 2019* (COVID-19) dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan". Demikian pula dalam konsideran menimbang dalam PERPPU ini semuanya menjelaskan adanya kebutuhan mendesak untuk mengatasi keadaan yang bersifat sementara, yaitu ancaman wabah COVID-19 yang jika kelak sudah berakhir, maka PERPPU No. 1 Tahun 2020 ini tentu tidak dibutuhkan lagi, dan dengan sendiri akan dicabut sebagaimana mestinya.

PERPPU yang demikian ini adalah PERPPU kategori biasa yang kelak apabila telah mendapat persetujuan akan menjadi undang-undang yang berlaku permanen dan berlaku

terus menerus. Kecuali, jika PERPPU tersebut memang dimaksud bersifat khusus, yaitu untuk memberlakukan keadaan darurat digunakan Pasal 12 dan untuk memuat kebijakan yang dibutuhkan dalam keadaan darurat maka Presiden mengeluarkan PERPPU sesuai ketentuan Pasal 22 (Pasal 12 *Jo*. Pasal 22). Namun, nyatanya PERPPU No. 1 Tahun 2020, tidaklah termasuk kategori PERPPU yang demikian.

Lebih lanjut akan ada dampak hukum terkait penerapan PERPPU No. 1 Tahun 2020 sebagaimana telah menjadi Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 jika terus menerus diterapkan dan telah berlaku secara permanen. *Pertama*, pandemi COVID-19 sampai saat ini belum ada kepastian kapan akan selesai, hal ini akan berbahaya jika terus menerus PERPPU tersebut diterapkan. Sebab, Jika hukum keadaan normal diterapkan untuk keadaan yang darurat, tidak akan ada keadilan. Demikian pula jika dalam keadaan normal diberlakukan hukum yang seharusnya diperuntukkan bagi keadaan darurat atau tidak normal, maka tidak ada juga keadilan yang dihasilkan. Sesuai dengan adagium hukum "*normale rechts voor normale tijd, en abnormale rechts voor abnormale tijd*". (Hukum yang normal untuk waktu yang normal, dan hukum yang abnormal untuk waktu yang abnormal). *Kedua*, jika pandemi COVID-19 berakhir maka alasan mengenai kehadiran PERPPU tersebut sebagaimana telah menjadi undang-undang permanen tidak berlaku lagi. Sebab, PERPPU No. 1 Tahun 2020 di maksudkan hanya dan untuk mengatasi COVID-19 akan tetapi, PERPPU tersebut dalam materinya menangguhkan dan mengubah beberapa ketentuan undang-undang termasuk undang-undang APBN. Lantas jika ada yang berkata, ketika keadaan pandemi berakhir dapat saja mencabut PERPPU yang telah menjadi undang-undang tersebut dengan mengeluarkan undang-undang pencabutan. Akan tetapi menurut penulis hal ini merupakan praktik kemubaziran ketatanegaraan dalam konteks pencabutan PERPPU di tengah pandemi COVID-19, mengapa bukan sedari awal Pemerintah menerapkan rezim hukum tata negara darurat (Pasal 12 *Jo*. Pasal 22 UUD 1945). Hal ini dapat mencegah kemubaziran dalam praktik ketatanegaraan. Sebab jika pandemi berakhir, maka Presiden dapat menyatakan mencabut kedaruratan mengenai keadaan bahaya pandemi COVID-19, dengan ini maka segala ketentuan dan kebijakan Pemerintah termasuk PERPPU yang telah dikeluarkan dengan sendirinya tidak berlaku. Sebab, secara otomatis negara kembali ke rezim hukum tata negara normal.

Ketiga, terkait pemberian imunitas dalam materi PERPPU kepada pejabat-pejabat pemerintahan di bidang keuangan. Hal ini tertuang dalam Pasal 27 ayat (1) ditegaskan bahwa semua biaya yang dikeluarkan untuk melaksanakan PERPPU No. 1 Tahun 2020 tidak dapat dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara, dan semua keputusan yang ditetapkan untuk melaksanakan PERPPU ini tidak dapat dijadikan objek gugatan ke pengadilan tata usaha negara. Sedangkan Pasal 27 ayat (2) menjamin imunitas bagi para pejabat dan pegawai yang beriktikad baik melaksanakan ketentuan PERPPU No. 1 Tahun 2020 ini, yaitu:

(1) Para anggota, sekretaris, dan anggota sekretariat KKSK;
(2) Para pejabat dan pegawai Kementerian Keuangan;
(3) Para pejabat dan pegawan Bank Indonesia;
(4) Para pejabat dan pegawai Otoritas Jasa Keuangan;
(5) Para pejabat dan pegawai Lembaga Penjamin Simpanan;
(6) Para pejabat lainnya; yang berkaitan dengan pelaksanaan PERPPU No. 1 Tahun 2020.

Hak imunitas demikian ini tentu dapat diberikan jika negara berada dalam keadaan darurat sebagaimana ditentukan menurut Pasal 12 UUD 1945. Akan tetapi, PERPPU No. 1 Tahun 2020 sama sekali tidak terkait dengan Pasal 12 UUD 1945. Bagaimana mungkin, dapat dibenarkan suatu PERPPU mengesampingkan atau menangguhkan berlakunya prinsip yang bersifat universal dalam hukum, yaitu dilarangnya perlakuan diskriminitif antara warga negara sebagai prinsip pokok di semua negara hukum modern. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Demikian pula Pasal 28i ayat (2) UUD 1945 juga menegaskan bahwa: "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu". Tanpa adanya pemberlakuan keadaan darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945, tidak ada alasan hukum yang sah sehingga PERPPU No. 1 Tahun 2020 dapat membuat kebijakan yang memberikan imunitas dan perlakukan istimewa kepada pejabat, dan pegawai tertentu dengan mengabaikan ketentuan hak asasi manusia yang dijamin oleh UUD 1945. *Keempat*, PERPPU 1 Tahun 2020 atau Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 sebagaimana telah disahkan oleh DPR secara mengikat telah menjadi undang-undang permanen. Artinya, PERPPU ini bukanlah undang-undang darurat yang keberlakuannya hanya dan untuk mengatasi keadaan darurat pandemi COVID-19. Sebab, jika melihat dasar keberlakuannya PERPPU ini hanya menggunakan Pasal 22 di bagian pertimbangan hukumnya dan sama sekali tidak mengaitkannya dengan ketentuan Pasal 12 sebagaimana keberlakuan pintu masuk kedaruratan. Maka, rezim hukum yang digunakan PERPPU ini hanya berlandaskan PERPPU dalam perspektif hukum tata negara normal bukan hukum tata negara darurat.[45]

Oleh sebab itu, sebagaimana praktik (*das sein*) yang telah penulis paparkan sebelumnya khususnya penerapan PERPPU di tengah pandemi COVID-19, maka berlandaskan temuan dan hasil dari penelitian ini, penulis dapat merumuskan bagaimana seharusnya (*das sollen*) mekanisme keadaan bahaya dan penetapan PERPPU yang dapat diterbitkan oleh Presiden di tengah kedaruratan khususnya keadaan pandemi COVID-19 saat ini, adapun langkah-langkah awal tersebut yaitu:

a. Presiden mendeklarasikan pandemi COVID-19 sebagai sebuah keadaan bahaya sesuai dengan ketentuan Pasal 12 UUD 1945 dengan mengeluarkan Keputusan Presiden (KEPPRES) tentang pernyataan keadaan bahaya;
b. Presiden mengeluarkan PERPPU dalam perspektif hukum tata negara darurat, lalu kemudian dalam PERPPU tersebut mengatur mengenai perubahan ketentuan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, sebagaimana beberapa ketentuan pada pasal dalam undang-undang *a quo* sudah tidak *compatible* dan *applicable*;
c. Presiden mengeluarkan PERPPU dalam perspektif hukum tata negara darurat yang mengatur mengenai Penaggulangan Bahaya COVID-19 yang berisi pengertian umum mengenai pandemi COVID-19, bagaimana pelaksanaan pencegahannya, dan pengaturan umum mengenai larangan dan penghukuman bagi yang melanggar. Hal ini

[45] Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat*, 36–41.

penting agar terjadi keseragaman aturan khususnya terkait larangan dan penghukuman bagi yang melanggar protokol kesehatan di tiap-tiap daerah; dan

d. Dapat ditambah Intruksi Presiden (INPRES) tentang Upaya Penaggulangan Bahaya COVID-19 yang berisi kebijakan dan langkah teknis operasional penanggulangan keadaan bahaya COVID-19 oleh seluruh jajaran organ Pemerintah Pusat dan Daerah di seluruh Indonesia.

E. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, ditarik kesimpulan *pertama,* mekanisme pembentukan PERPPU dalam perspektif hukum tata negara darurat yaitu dengan cara, PERPPU perlu ditetapkan mengiri atau bersamaan dengan deklarasi atau pernyataan keadaan bahaya atau pemberlakuan keadaan bahaya/darurat oleh Presiden. Jika Presiden menetapkan keadaan darurat sesuai dengan undang-undang turunan Pasal 12 UUD 1945, tepatnya pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, maka dengan sendirinya negara secara *de facto* dan *de jure* menjadi negara dalam keadaan darurat. Kemudian jika Presiden ingin mengeluarkan peraturan untuk mengatur hal-hal yang belum diatur oleh undang-undang yang tersedia, maka Presiden dapat mengeluarkan PERPPU sesuai dengan ketentuan Pasal 22 UUD 1945.

Kedua, bila melihat pada praktik, PERPPU yang telah dikeluarkan oleh Presiden sama sekali tidak mengaitkan dengan keadaan bahaya sesuai dengan ketentuan Pasal 12 UUD 1945, maka PERPPU tipe ini merupakan undang-undang sementara, bukan undang-undang darurat. Seharusnya di awal Presiden menetapkan pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) sebagai sebuah keadaan bahaya sesuai dengan Pasal 12 UUD 1945 sebab terbuka celah hukum bahwa pandemi saat ini dapat dikategorikan sebagai sebuah keadaan khusus yang membahayakan hidup negara hal ini tercantum dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Maka jika Presiden menetapkan pandemi COVID-19 sebagai sebuah keadaan bahaya Presiden dapat pula menerbitkan PERPPU yang berlandaskan hukum tata negara darurat (Pasal 12 *Jo* Pasal 22 UUD 1945). Berdasarkan temuan dan hasil dari penelitian, penulis dapat merumuskan bagaimana seharusnya (*das sollen*) mekanisme keadaan bahaya dan penetapan PERPPU yang dapat diterbitkan oleh Presiden di tengah kedaruratan khususnya keadaan pandemi COVID-19 saat ini, adapun langkah-langkah awal tersebut yaitu Presiden mendeklarasikan pandemi COVID-19 sebagai sebuah keadaan bahaya sesuai dengan ketentuan Pasal 12 UUD 1945 dengan mengeluarkan Keputusan Presiden (KEPPRES) tentang pernyataan keadaan bahaya. Presiden mengeluarkan PERPPU dalam perspektif hukum tata negara darurat, lalu kemudian Presiden mengeluarkan PERPPU dalam perspektif hukum tata negara darurat yang mengatur mengenai Penaggulangan Bahaya COVID-19 yang berisi pengertian umum mengenai pandemi COVID-19, bagaimana pelaksanaan pencegahannya, dan pengaturan umum mengenai larangan dan penghukuman bagi yang melanggar.Dapat ditambah Intruksi Presiden (INPRES) tentang Upaya Penaggulangan Bahaya COVID-19 yang berisi kebijakan dan langkah teknis operasional penanggulangan keadaan bahaya COVID-19 oleh seluruh jajaran organ Pemerintah Pusat dan Daerah di seluruh Indonesia.

Daftar Pustaka

Abbe R. Gluck, Anne Joseph O'Connell, dan Rosa Po. "Unorthodox Lawmaking Unorthodox Rulemaking." *Columbia Law Review* 115, no. 7 (2020).

Anton, Bakker dan Ahmad Charis Zubeir. *Metode Penelitian Filsafat*. Yogyakarta: Kanisius, 1990.

Clinton, Rossiter. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. New Jersey: Princeton University Press, 1948.

Herman, Sihombing. *Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia*. Djambatan, 1996.

Jimly, Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2007.

Joan, Fitzpatrick. "Human Rights in Crisis: The International System for Protecting Rights During States of Emergency." *Ournal of Constitutional Law*, 1994.

John, farejohn and Pasquale Pasquino. "The Law of the Execption: A Typology of Emergency Powers." *International Law of Constitutional Law*, 2004.

Kim Lane, Scheppele. "Law in A Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11." *Journal of Constitutional Law* 6, no. 5 (2004).

Michael A. Ledeen. *Machiavelli on Modern Leadership: "Why Machiavelli's Iron Rules Are as Timely and Important Today as Five Centuries Ago*. First Edit. New York: St. Martin's Press, 1999.

Muhammad, Yamin. *Naskah Persiapan UUD 1945*. Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959.

Peter Mahmud, Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.

William, Feldman. "Theories of Emergency Powers: A Comparative Analysis of American Martial Law and the French State of Siege." *Cornell International Law Jurnal* 38 (2005).

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 tahun 1957.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 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 menjadi Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang No. 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang.

Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19).

Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 mengenai Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19).