

ANALISA YURIDIS INKONSISTENSI VERTIKAL UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2020 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2020

Oleh :

Santi Ayu Puteri¹⁾, Aprillyna Ilmy Akmalia²⁾, Rinawasih³⁾
^{1,2,3}Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Airlangga
¹santiayuputri4@gmail.com

Abstrak

Pandemi Covid-19 di Indonesia menimbulkan banyak dampak negatif dalam segala sektor, salah satunya berdampak terhadap memburuknya sistem keuangan yang ditunjukkan dengan penurunan berbagai aktivitas ekonomi domestik. Respon positif pemerintah dalam menanggapi situasi tersebut yaitu menetapkan regulasi berupa 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 tersebut telah ditetapkan sebagai Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 guna memberikan landasan hukum yang kuat bagi Pemerintah untuk mengambil kebijakan dalam waktu yang sangat segera. Legitimasi (Validitas) UU No. 2 Tahun 2020 merupakan kaidah hukum yang *legitimate* dan sah (valid), karena telah dibentuk oleh lembaga yang berwenang yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Namun, legitimasi (validitas) yang telah dimiliki oleh Undang-Undang tersebut dapat hilang apabila terdapat substansi dari kaidah hukumnya bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi yaitu UUD 1945. Diketahui terdapat beberapa pasal dalam undang-undang tersebut dinilai bertentangan dengan UUD 1945 yaitu Pasal 2 ayat 1 dan pasal 27 ayat (1) dan ayat (3). Terhadap beberapa pasal yang inkonsistensi vertikal, maka mengenai legitimasi (validitas) hukum dari pasal-pasal tersebut perlu dilakukan uji materi oleh Mahkamah Konstitusi. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang didasarkan pada pendekatan perundang-undangan, teori-teori hukum dan konsep-konsep hukum.

Kata Kunci : UU No. 2/2020, Teori Legitimasi, Inkonsistensi

1. PENDAHULUAN

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) pada dasarnya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh presiden melalui hak prerogatifnya untuk mengatasi keadaan darurat/genting berdasarkan pada pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Tujuan dibentuknya Perppu yaitu agar pemerintah dalam keadaan yang genting dapat menjamin keselamatan negara secara cepat dan tepat.

Pada tahun 2020 silam, Covid-19 (*Coronavirus disease that was discovered in 2019*) telah dinyatakan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) sebagai pandemi pada sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia. Hal ini menunjukkan peningkatan penyebaran Covid-19 yang semakin luas dan tidak terkontrol. Akibatnya korban jiwa terus meningkat dan kerugian material semakin membesar, sehingga berimplikasi pada aspek sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, implikasi pandemi Covid-19 berdampak terhadap penurunan penerimaan negara, pembiayaan, perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, dan peningkatan belanja negara. Implikasi pandemi Covid-19 telah berdampak pula terhadap memburuknya sistem keuangan yang ditunjukkan

dengan penurunan berbagai aktivitas ekonomi domestik.

Terganggunya aktivitas ekonomi akan berimplikasi kepada perubahan dalam postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2020, baik sisi Pendapatan Negara, sisi Belanja Negara, maupun sisi Pembiayaan. Potensi perubahan APBN Tahun Anggaran 2020 berasal dari terganggunya aktivitas ekonomi ataupun sebaliknya. Gangguan aktivitas ekonomi akan banyak berpotensi mengganggu APBN Tahun Anggaran 2020 dari sisi Pendapatan Negara. Respon kebijakan keuangan negara dan fiskal dibutuhkan untuk menghadapi risiko pandemi Covid-19, antara lain berupa peningkatan belanja untuk mitigasi risiko kesehatan, melindungi masyarakat, dan menjaga aktivitas usaha. Tekanan pada sektor keuangan akan mempengaruhi APBN Tahun Anggaran 2020, terutama sisi Pembiayaan.

Respon kebijakan pemerintah sebagai tindakan antisipasi (*forward looking*) dalam menanggapi situasi saat ini yaitu dengan menetapkan regulasi berupa 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 tersebut telah ditetapkan sebagai Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 (UU No. 2 Tahun 2020). Hal ini guna memberikan landasan hukum yang kuat bagi Pemerintah dan lembaga terkait untuk mengambil kebijakan dan langkah-langkah tersebut dalam waktu yang sangat segera.

Sejak dikeluarkannya, Perppu Nomor 1 tahun 2020 menjadi polemik hingga menuai berbagai tanggapan positif dan negatif dari lapisan masyarakat baik dari pengamat hukum, ekonomi, politik, maupun masyarakat umum. Beberapa masyarakat memberikan tanggapan positif karena Perppu ini menjadi dasar kuat bagi pemerintah untuk mengambil kebijakan guna memulihkan stabilitas ekonomi nasional. Namun tak sedikit para ahli, pakar hukum, pengamat politik, dan pengamat konstitusi yang mengkritik bahkan mengecam keberadaan Perppu ini terutama terhadap beberapa ketentuan pasal yang dimuat dalam Perppu tersebut. Bahkan, kontroversi atas Perppu ini sampai pada pengajuan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK).

Beberapa pasal yang dimohonkan uji materi ke Mahkamah Konstitusi dianggap berpotensi melanggar konstitusi, sehingga perlu diuji legitimasi (validitas) dari Perppu tersebut, sayangnya uji materi tersebut ditolak oleh MK, karena objek laporan dianggap tidak ada, karena Perppu tersebut telah disahkan menjadi Undang-Undang. Oleh karena itu, analisis yuridis terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 perlu ditinjau menggunakan teori legitimasi (validitas) hukum untuk melihat apakah norma tersebut merupakan norma yang *legitimate* dan sah (valid) sebagai bentuk peraturan perundang-undangan.

2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif yaitu didasarkan pada norma-norma hukum positif yang memiliki keterkaitan dalam penelitian ini agar memperoleh kebenaran bersifat koherensi (Marzuki, 2014). Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan Perundang-undangan dipakai guna mencermati semua peraturan/norma hukum yang membahas permasalahan hukum yang diteliti, sedangkan pendekatan konseptual dipakai dengan menelaah teori-teori hukum, doktrin-doktrin ilmu hukum, serta yurisprudensi (Marzuki, 2011). Metode pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menganalisis serta mengidentifikasi bahan hukum, kemudian diinventarisasi, selanjutnya bahan hukum diklasifikasikan, serta menggunakan internet untuk menunjang bahan hukum yang mempunyai relasi dengan isu hukum pada penelitian ini. Teknik analisis bahan hukum menggunakan metode deduktif yaitu

penjabaran dimulai dari pernyataan umum selanjutnya dijabarkan pada pembahasan yang lebih khusus, kemudian disimpulkan (Marzuki, 2011).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

ANALISIS YURIDIS INKONSISTENSI VERTIKAL UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2020

Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 telah memberikan legitimasi kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif untuk membentuk produk hukum setara undang-undang apabila adanya kepentingan yang memaksa dan keadaan yang mendesak. Mahkamah Konstitusi berpendapat dalam putusannya nomor 003/PUU-III/2005 bahwa "kepentingan yang memaksa" menjadi hak subyektif Presiden untuk menentukan yang kemudian akan menjadi obyektif jika disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk ditetapkan sebagai undang-undang. Frasa "kepentingan yang memaksa" kemudian ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan MK No. 138/PUU-VII/2009. Berdasarkan *ratio decidendi* putusan tersebut, terdapat tiga parameter untuk menentukan kondisi kepentingan yang memaksa, yakni (Nurhalimah, 2020):

- 1) Adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
- 2) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada, sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai;
- 3) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Terpenuhinya parameter diatas, akan mempengaruhi legitimasi (validitas) hukum dalam pembentukan Perppu. Teori Validitas atau legitimasi dari hukum (*legal validity*) adalah teori yang mengajarkan bagaimana dan apa syarat-syaratnya agar suatu kaidah hukum menjadi *legitimate* dan sah (valid) berlakunya, sehingga dapat diberlakukan kepada masyarakat (Fuady, 2013).

Menurut Hari Chand sebagaimana dikutip oleh Jimly Assiddiqie (2008) bahwa suatu norma valid harus memenuhi kondisi (i) harus merupakan bagian dari sistem norma dan (ii) sistem norma tersebut harus berlaku efektif (*efficacious*). Lebih lanjut, Chand mengutip pendapat Starke yang menyatakan bahwa konsep validitas dapat dipahami dengan mempelajari empat arti yang diberikan oleh Kelsen yaitu (Assiddiqie, 2008):

1. Suatu norma eksis dengan kekuatan mengikat;
2. Norma partikuler tersebut dapat diidentifikasi sebagai bagian dari suatu tata hukum (*legal order*) yang berlaku (*efficacious*);

3. Suatu norma dikondisikan oleh norma lain yang lebih tinggi dalam hirarki norma;
4. Suatu norma yang dijustifikasi kesesuaiannya dengan norma dasar.

Setiap kaidah hukum haruslah memenuhi unsur dan/atau syarat legitimasi agar suatu kaidah/norma dapat mengikat secara hukum dan dapat diterima dimasyarakat. Suatu kaidah hukum apabila tidak memiliki validitas, maka aturan tersebut belum memiliki nilai yang sah untuk diimplementasikan kepada masyarakat dan pelaksana aturan.

Suatu kaidah hukum dapat dikatakan memiliki validitas apabila memenuhi persyaratan-persyaratan sebagai berikut (Fuady, 2013):

1. Kaidah hukum tersebut haruslah dirumuskan ke dalam berbagai bentuk aturan formal, seperti dalam bentuk pasal-pasal dari Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, dan berbagai bentuk peraturan yang lainnya, aturan-aturan internasional seperti dalam bentuk traktat, konvensi, atau setidaknya dalam bentuk adat kebiasaan;
2. Aturan formal tersebut harus dibuat secara sah, misalnya jika dalam bentuk undang-undang harus dibuat oleh parlemen bersama dengan pemerintah;
3. Secara hukum aturan hukum tersebut tidak mungkin dibatalkan;
4. Terhadap aturan formal tersebut tidak ada cacat-cacat yuridis lainnya. Misalnya tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi;
5. Kaidah hukum tersebut harus dapat diterapkan oleh badan-badan penerap hukum, seperti pengadilan, kepolisian, kejaksaan;
6. Kaidah hukum tersebut harus dapat diterima dan dipatuhi oleh masyarakat;
7. Kaidah hukum tersebut haruslah sesuai dengan jiwa bangsa yang bersangkutan.

Suatu kaidah hukum tidaklah valid jika kaidah hukum tersebut misalnya tidak dapat diterima oleh masyarakat atau jika kaidah hukum tersebut ternyata dalam praktik tidak dapat dilaksanakan, meskipun aturan-aturan hukum tersebut telah dibuat melalui proses yang benar dan dibuat oleh yang berwenang secara hukum. Oleh Karena itu, dapatlah dikatakan bahwa suatu hukum yang tidak dibuat secara benar, atau hukum yang tidak dibuat oleh pihak yang berwenang atau benar, atau hukum yang tidak diterima oleh masyarakat, ataupun hukum yang tidak adil, hakikatnya bukanlah hukum.

Ada yang berpendapat bahwa valid tidaknya suatu aturan hukum diukur dari terpenuhinya tidaknya suatu elemen-elemen sebagai berikut (Fuady, 2013):

1. Apakah aturan hukum tersebut bersesuaian (*conformity*) dengan aturan tertentu yang tingkatnya lebih tinggi. Jadi, aturan hukum tersebut tidak dalam keadaan “diluar jalur” (*ultra vires*);

2. Apakah aturan hukum tersebut merupakan bagian yang konsisten (subsistem) dengan bidang pengaturan yang sudah ada saat ini;
3. Apakah aturan hukum tersebut bersesuaian dengan kenyataan sosial dalam masyarakat (aspek sosiologis), sehingga berlaku efektif dalam masyarakat;
4. Apakah dalam aturan hukum tersebut terdapat kecendrungan internal untuk dihormati (atas dasar moral dan politik);
5. Apakah aturan hukum tersebut merupakan bagian dari kenyataan normatif yang transendental (aspek ontologis).

Selanjutnya, tentang persyaratan kesesuaiannya dengan norma dasar dan persyaratan diterimanya oleh masyarakat agar suatu aturan hukum menjadi aturan hukum yang valid, maka Hans Kelsen berpendapat bahwa suatu aturan hukum telah valid sejak diundangkannya secara benar (Fuady, 2013). Berdasarkan pendapat tersebut, maka dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perppu Nomor 1 Tahun 2020 telah menjadi *legitimate* dan sah sebagai hukum, karena telah dibuat secara sah oleh lembaga yang berwenang.

Secara prosedural, terbitnya Perppu oleh presiden, diajukan ke DPR pada masa persidangan berikutnya untuk mendapat persetujuan sesuai bunyi Pasal 22 UUD 1945. Pengajuan Perppu dalam bentuk pengajuan RUU tentang Penetapan Perppu menjadi Undang-Undang seperti diatur pada Pasal 52 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Pemberian persetujuan sebuah Perppu telah dilakukan dalam Rapat Paripurna DPR sebagai forum rapat tertinggi di parlemen. Kewenangan DPR dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 serta praktiknya hanya sebatas memberi persetujuan terhadap Perppu yang diajukan presiden/pemerintah. Diketahui bahwa tidak semua fraksi DPR menyetujui Perppu tersebut menjadi Undang-Undang, namun melalui voting (diambil suara terbanyak), maka dari prosedur tersebut Perppu Nomor 1 Tahun 2020 telah sah menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, walaupun telah sah menjadi undang-undang, masih terdapat warga negara yang tidak terima dengan beberapa ketentuan dari substansi undang-undang tersebut karena dinilai bertentangan dengan konstitusi.

Jika aturan hukum tersebut terus menerus tidak diterima oleh masyarakat dan terdapat norma yang bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, maka aturan hukum yang demikian hilang validitasnya sehingga berubah menjadi aturan hukum yang tidak valid. Beberapa pengamat hukum dan politik mengatakan bahwa legitimasi (validitas) dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 perlu dipertanyakan, karena terdapat beberapa pasal yang dianggap telah bertentangan dengan konstitusi negara. Salah satu syarat dari *legitimate*-nya sebuah kaidah hukum adalah tidak ada cacat-cacat yuridis

seperti tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Adapun beberapa pasal dalam undang-undang tersebut yang dianggap memiliki substansi yang bertentangan dengan UUD 1945 yaitu pasal 2 ayat (1) huruf a, pasal 27 ayat (1), (2), (3) (Nurhalimah, 2020).

1. Pasal 2 ayat (1) huruf a

Ketentuan pasal ini berbunyi : “Menetapkan batasan defisit anggaran, dengan ketentuan sebagai berikut: (i) 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; (ii) sejak Tahun Anggaran 2023 besaran defisit akan kembali menjadi paling tinggi sebesar 3% (tiga persen) dari Produk Domestik Bruto (PDB); dan (iii) penyesuaian besaran defisit sebagaimana dimaksud pada angka 1 menjadi sebagaimana dimaksud pada angka 2 dilakukan secara bertahap.”

Hal yang menjadi sorotan dalam ketentuan pasal diatas yaitu pemerintah menetapkan batasan defisit anggaran di atas 3 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB) tanpa adanya batas maksimal. Pemberian kewenangan pemerintah untuk dapat menentukan batas defisit anggaran di atas 3 persen terhadap Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (UU APBN) yaitu sampai pada tahun 2022 dan bentuk pemerintah yang secara implisit menihilkan arti penting persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga parlemen dinilai tidak bisa menggunakan fungsi persetujuannya secara leluasa.

Sebagaimana praktek periodik penyusunan Undang-Undang APBN yang diatur dalam pasal 23 ayat 1 UUD 1945, bahwa APBN ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang. Adanya ketentuan isi Pasal 2 ayat (1) huruf a angka 2 maka APBN tidak ditetapkan setiap tahunnya dan mengikat tiga Undang-Undang APBN sekaligus yaitu APBN tahun anggaran 2020, 2021, dan 2022. Pasal 2 ayat (1) tersebut membuat APBN tidak diatur dalam undang-undang atau yang setara. Hal ini bertentangan dengan pasal 23 ayat 1 UUD 1945 yang menerangkan bahwa Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Selanjutnya, Pasal tersebut dinilai bertentangan pula dengan muatan isi pasal 23 ayat 2 UUD 1945 yang berbunyi : “Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah” dan ayat 3 UUD 1945 yang menerangkan bahwa “Apabila

Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu”. APBN yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 2020 tidak harus mendapat pertimbangan dan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan persetujuan ini penting karena mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat. Hal tersebut secara implisit telah menghilangkan kewenangan serta peran dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

2. Pasal 27 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3)

Pasal 27 merupakan pasal kontroversial yang terdapat dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2020, karena pasal tersebut mengatur 3(tiga) hal pokok yang dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pertama, mengenai ketentuan kerugian negara. Kedua, KSSK tidak dapat dituntut secara pidana maupun perdata. Ketiga, tindakan/keputusan berdasarkan Perppu tersebut bukan merupakan objek Pengadilan Tata Usaha Negara.

a) Kerugian Negara

Pasal 27 ayat (1) menyatakan bahwa “Biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara.”

Dipersoalkannya pasal tersebut karena seluruh biaya yang dikeluarkan Pemerintah/ KSSK tidak dapat dikategorikan sebagai kerugian negara namun merupakan “biaya ekonomi”. Mengenai klausul Kerugian Negara pada pasal tersebut dapat disoroti mengenai ketidaksesuaian kebijakan pemerintah dengan prinsip dasar pengelolaan keuangan negara, yang secara implisit meniadakan adanya peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk menilai dan mengawasi bahkan mengaudit setiap kinerja penyelenggara pemerintah terhadap setiap transaksi yang dilakukannya.

Terdapat empat prinsip dasar pengelolaan keuangan negara, yaitu (Bastian, 2006):

- a. Akuntabilitas berdasarkan hasil atau kinerja
- b. Keterbukaan dalam setiap transaksi pemerintah
- c. Pemberdayaan manajer profesional
- d. Adanya lembaga pemeriksa eksternal yang kuat, profesional, dan mandiri

Beberapa kalangan masyarakat menganggap pengecualian tersebut untuk menghilangkan salah satu unsur esensial dalam tindak pidana korupsi yakni “adanya kerugian negara” sebagaimana yang diatur dalam pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 UU Pemberantasan tindak pidana korupsi (UU Tipikor),

sehingga pasal ini dikhawatirkan berpotensi disalahgunakan untuk melakukan suatu tindak pidana korupsi.

Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor menyatakan: “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara...”, dan Pasal 3 UU Tipikor yang menyatakan “setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara...”. maka berlandaskan pemahaman bahwa pasal 2 dan 3 UU Tipikor telah bergeser dari delik formil ke delik materil, dapat dipahami adanya kerugian negara yang menjadi salah satu unsur tindak pidana korupsi haruslah merupakan implikasi dari perbuatan melawan hukum yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi atau kerugian negara tersebut akibat penyalahgunaan kewenangan secara melawan hukum dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi (Saputra, 2018).

Hal ini senada dengan definisi Kerugian negara yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara pasal 1 angka 22 menggariskan Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Menurut Siti Nurhalimah (2020), frasa akibat perbuatan melawan hukum yang terkandung pada norma pasal tersebut memiliki makna bahwa tidak semua kondisi berkurangnya uang, surat berharga, dan barang milik negara dinyatakan sebagai kerugian negara. Kondisi tersebut harus merupakan akibat dari suatu perbuatan melawan hukum untuk dapat dikategorikan sebagai kerugian negara. Hal ini menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang menyadari tidak selalu berkurangnya keuangan/kekayaan negara diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum. Begitu pula tidak selamanya perbuatan yang merugikan keuangan negara dapat dinyatakan sebagai tindak pidana korupsi, seperti halnya kesalahan administratif yang merugikan keuangan negara (Nurhalimah, 2020). Artinya, selama pemerintah dan/ atau lembaga KSSK mengeluarkan biaya dalam rangka pelaksanaan kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, didasarkan itikad baik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka biaya tersebut tidak dapat digolongkan sebagai kerugian negara dan tidak menjadi unsur tindak pidana korupsi. Sebaliknya, apabila kebijakan

tersebut ternyata ada itikad buruk dan dilakukan secara melawan hukum, maka baik UU Tipikor maupun UU Pembendaharaan Negara berlaku untuk menjerat perbuatan tersebut.

b) Impunitas bagi Pelaksana Undang-Undang (KSSK)

Pasal 27 ayat (2) Perppu 1/2020 menyebutkan bahwa “Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada itikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Pasal tersebut menerangkan bahwa KSSK yang terdiri dari Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, dan Lembaga Penjamin Simpanan dalam hal menjalankan tugasnya harus didasarkan pada itikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun, KSSK dan pejabat lainnya begitu terasa adanya impunitas yang berpotensi dijadikan benteng agar terhindar dan merasa aman dari suatu tuntutan pidana bahkan gugatan perdata ketika dalam melaksanakan kebijakan. Frasa “itikad baik” dalam Pasal 27 ayat (2) tersebut tidak bisa atau sulit dibuktikan secara empiris, sebab frasa itu pembuktiannya sangat subjektif jika di kemudian hari terjadi permasalahan hukum.

Refly Harun (2020) pakar Hukum Tata Negara dalam kanal Youtube Realita TV mengatakan bahwa memang siapapun tidak bisa dipidanakan apabila perbuatan yang dilakukan tidak mengandung unsur niat jahat (*Mens Rea*). Akan tetapi, tetap dapat dilakukannya gugatan secara perdata apabila yang dilakukannya merupakan suatu bentuk kelalaian. Gugatan perdata ini penting sebagai salah satu upaya kontrol kinerja pejabat pemerintah tetap berada pada koridor hukum (Nur Halimah, 2020).

Tidak dapat dituntutnya KSSK secara pidana selama beritikad baik/sesuai perundang-undangan dapat dibenarkan. Hal ini merujuk pada pandangan dualistis hukum pidana yang memaparkan bahwa dipidannya seseorang bukan hanya didasarkan pada perbuatan yang jahat (*actus reus*) melainkan juga karena dirinya patut disalahnya karena niatnya yang jahat (*mens rea*) (Candra, 2013). Beberapa pasal seperti Pasal 50 KUHP juga menggariskan bahwa orang yang melakukan perbuatan untuk melaksanakan ketentuan undang-undang, tidak dapat dipidana. Begitu pula halnya pasal 51 ayat 1 KUHP yang menyatakan bahwa barang siapa melakukan perbuatan untuk melaksanakan perintah jabatan yang diberikan oleh penguasa yang berwenang, maka orang tersebut tidak dapat dipidana.

Apabila dilihat dari muatan materi undang-undang lainnya, pengaturan seperti yang terkandung pada pasal 27 ayat (2) Perppu tersebut ternyata memiliki persamaan redaksi mengenai ketentuan aturan. Seperti Pasal 48 ayat 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan. Pengaturan serupa juga terdapat pada Pasal 22 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak. Bahwa pegawai/anggota yang berjabaku dalam ketentuan undang-undang tersebut tidak dapat dilaporkan, digugat, dilakukan penyelidikan, dilakukan penyidikan, atau dituntut, baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dilihat dari substansi undang-undang tersebut, maka bentuk perlindungan hukum yang diberikan bagi pejabat pemerintah selaku pelaksana undang-undang bukan merupakan suatu hal yang baru. Ketika berbagai undang-undang dibenarkan guna mengatur kebijakan pemerintah mengenai substansi yang ada dalam undang-undang, maka pemberian impunitas juga berlaku pula untuk Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perppu Nomor 1 tahun 2020 apalagi ia telah disahkan menjadi Undang-Undang, sehingga ia memiliki legitimasi kuat sebagai produk hukum. Dengan catatan, bahwa imunitas yang melekat pada pelaksana undang-undang tersebut bukanlah imunitas yang bersifat absolut. Artinya, jika pejabat pemerintah dalam melaksanakan kebijakan kinerjanya dicurigai melakukan suatu tindakan korupsi, maka ia tetap dapat dilaporkan melakukan tindak pidana, sebaliknya jika yang dilakukan adalah bentuk kelalaian maka ia tetap dapat digugat secara perdata. Namun, pasal ini tetap mengkhawatirkan karena berpotensi disalahgunakan dan dapat menghilangkan pertanggungjawaban hukum si pelakunya. Jika demikian, maka hal tersebut telah melanggar prinsip *rule of law*, yaitu *equality before the law* artinya semua sama dimata hukum tak terkecuali pelaksana undang-undang sekalipun.

c) Hilangnya Kewenangan secara Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara

Pasal 27 ayat (3) menyebutkan bahwa “*segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Perppu ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara.*” Perppu ini seolah-olah telah melampaui atau melebihi kekuasaan pengadilan karena disebutkan setiap keputusan yang mereka buat tidak bisa dijadikan objek gugatan Tata Usaha Negara. Hal ini telah mengambil kewenangan kekuasaan kehakiman.

Keputusan tata usaha negara berupa tindakan penyelenggara pemerintahan pada dasarnya berdasarkan Pasal 1 angka 3 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1989 Jo. Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha

Negara merupakan objek sengketa yang menjadi kewenangan absolut Pengadilan Tata Usaha Negara (Wahyudani, 2020). Sehingga masyarakat berhak mengajukan Gugatan atas kebijakan Pemerintah apabila masyarakat menganggap keputusan atau tindakan pemerintah tersebut dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Substansi dari norma pasal 27 ayat (3) Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentu dianggap berlebihan karena menyimpulkan semua tindakan serta keputusan dalam menjalankan Perppu tersebut merupakan tindakan yang sah (Nurhalimah, 2020). Kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh KSSK atau pejabat pemerintahan lainnya dalam melaksanakan amanat Perppu ini tidak menutup kemungkinan adanya tujuan untuk menguntungkan diri sendiri atau kelompok tertentu, sehingga berpotensi adanya penumpang gelap dengan memanfaatkan ketentuan atau substansi dari pasal tersebut. Untuk itu, bagi pemerintah yang melakukan tindakan bertentangan dengan peraturan yang ada atau dari tindakannya merugikan pihak lain seharusnya tetap dapat digugat. Hal ini didasarkan pada pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintah setelah pemerintah menempuh Upaya Administratif sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Substansi pasal 27 ayat (3) tentu melanggar Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”, serta pelanggaran terhadap prinsip *rule of law*, dimana *equality before the law* menjadi salah satu elemen penting di dalamnya (Humas FHUI, 2020). Bahwasanya semua sama dimata hukum tak terkecuali pelaksana undang-undang sekalipun.

4. KESIMPULAN

Legitimasi (Validitas) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perppu Nomor 1 Tahun 2020 merupakan kaidah hukum yang *legitimate* dan sah (valid), karena telah dibentuk oleh lembaga yang berwenang yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden. Namun, legitimasi (validitas) yang telah dimiliki oleh Undang-Undang tersebut dapat hilang apabila diketahui substansi dari kaidah hukum/normanya bertentangan dengan kaidah hukum/ norma yang lebih tinggi yaitu konstitusi nasional, sebagaimana salah satu syarat dari *legitimate*-nya sebuah kaidah hukum adalah tidak ada cacat-cacat yuridis seperti tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Diketahui bahwa terdapat beberapa pasal dalam undang-undang tersebut dinilai bertentangan dengan Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Pasal yang dinilai bertentangan dengan UUD NRI 1945 yaitu Pasal 2 ayat 1 dan pasal 27 ayat (1) dan ayat (3). Pada pasal 27 ayat (2) dinilai tidak bertentangan selama didasarkan pada itikad baik, namun substansi pasal tersebut ditakutkan terdapat penumpang gelap yang memanfaatkan pasal tersebut dengan tujuan menguntungkan kepentingan pribadi dan/ atau kelompok/golongan. Selanjutnya legitimasi (validitas) hukum dari pasal-pasal tersebut perlu dilakukan uji materi oleh Mahkamah Konstitusi.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Bastian, Indra. 2006. *Akuntansi Sektor Publik : Suatu Pengantar*. Erlangga : Jakarta.
- Candra, Septa. 2013. Pembaharuan Hukum Pidana: Konsep Pertanggungjawaban Pidana Dalam Hukum Pidana Nasional yang Akan Datang. *Jurnal Cita Hukum*. Vol. 1 No. 1
- Dadin Saputra. 2018. Implikasi Hukum Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/Puu-Xiv/2016 Terhadap Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, *Jurnal Hukum dan Pemikiran* Vol. 18 No. 1
- Fuady, Munir. 2013. *Teori-Teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*. Kencana : Jakarta.
- Harun, Rafly. 2020. Refly Harun: Pasal Pengecualian Hukum Perpu 1 Th 2020 Tidak Wajar, <https://www.youtube.com/watch?v=n3q8r8qYrNc> (diakses tanggal 07 Oktober 2021)
- Humas FHUI. 2020. Kritik PSHTN FHUI tentang Perppu 1/2020, <https://law.ui.ac.id/v3/kritis-pshtn-fhui-tentang-perppu-1-2020/> (diakses tanggal 07 Oktober 2021)
- Jimly Asshiddiqie I. 2008. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
- Satri, Arie D. 2020. Perppu Corona Jadi UU, Uji Materi Pasal 27 di MK Dinilai Tak Berlegitimasi, <https://nasional.okezone.com/read/2020/05/13/337/2213176/perppu-corona-jadi-uu-uji-materi-pasal-27-di-mk-dinilai-tak-berlegitimasi> (diakses tanggal 06 Oktober 2021)
- Siti Nurhalimah. 2020. *Menyoal Keganteran dan Pasal Impunitas dalam Perppu Corona*, *Jurnal Buletin Hukum dan Keadilan* Vol. 4 No.1.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Wrus D/Sease 2019 (Covid- 19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang

Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan

Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintah