



## **Penerbitan PERPPU Penanganan Pandemi Covid-19 sebagai Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif HTN**

*Issuance of The PERPPU for Managing Covid-19 Pandemic in as The President's Perogative Rights in HTN Perspective*

**Marasutan**

Program Pascasarjana (S2) Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara Medan  
Email: marasutan\_11siregar@gmail.com

### **ABSTRAK**

Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi dan dalam menyelenggarakan pemerintahan negara kekuasaan dan tanggungjawab adalah di tangan Presiden. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana hak prerogatif Presiden mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang undang penanganan pandemic Covid-19, bagaimana kekuasaan Presiden dalam mengeluarkan PERPPU Penanganan Pandemi Covid-19, serta kedudukan PERPPU Covid-19 dalam Perspektif HTN. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif melalui pendekatan normatif (*legal research*) untuk memperoleh data sekunder. Data yang terkumpul tersebut akan dianalisa dengan seksama dengan menggunakan analisis kualitatif atau dijabarkan dengan kalimat. Hak prerogatif Presiden mengeluarkan PERPPU penanganan Covid-19 terdapat dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 pasca perubahan yang memuat ketentuan tentang PERPPU yang merupakan wewenang Presiden untuk mengeluarkannya. Presiden mempunyai wewenang untuk mengeluarkan PERPPU dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa dalam keadaan yang mendesak atau darurat menurut tafsiran presiden sendiri. PERPPU dalam "hal ihwal kegentingan yang memaksa", proses pembentukannya berbeda dengan pembentukan Undang-Undang. Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa sebenarnya PERPPU sebagai suatu "*noodverordeningsrecht*" Presiden. Yang artinya terdapat hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa. Pasal ini memberikan pemahaman bahwa PERPPU mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan sama dengan Undang-Undang, hanya saja dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-undang. Di samping itu PERPPU merupakan jenis peraturan perundang-undangan menggunakan nama tersendiri untuk membedakan Peraturan Pemerintah bukan sebagai pengganti Undang-undang.

**Kata Kunci: Hak Prerogatif, Presiden, PERPPU Penanganan Covid-19, Perpektif, HTN**

### **ABSTRACT**

*The President is the highest state government administrator and in carrying out state government the power and responsibility are in the hands of the President. The formulation of the problem in this study is how the President's prerogative is to issue government regulations in lieu of the law on handling the Covid-19 pandemic, how is the President's power in issuing PERPPU for Handling the Covid-19 Pandemic, and the position of the Covid-19 PERPPU in the HTN Perspective. This study uses a descriptive method through a normative approach (legal research) to obtain secondary data. The collected data will be analyzed carefully using qualitative analysis or described in sentences. The President's prerogative to issue a PERPPU for handling Covid-19 is contained in Article 22 paragraph (1) of the 1945 Constitution after the amendment which contains provisions on PERPPU which is the President's authority to issue it. The President has the authority to issue a PERPPU in the event of a compelling urgency in an urgent or emergency situation according to the president's own interpretation. PERPPU in "concerning matters of urgency", the process of its formation is different from the formation of a law. Article 22 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia explains that in fact PERPPU is a "*noodverordeningsrecht*" of the President. Which means that*

*there is the right of the President to regulate in a compelling emergency. This article provides an understanding that PERPPU has the same hierarchy, function and content as the law, only in its formation it is different from the law. In addition, PERPPU is a type of legislation that uses its own name to distinguish Government Regulations, not as a substitute for Law*

**Keywords:** *Prerogative, President, PERPPU Handling Covid-19, Perspective, HTN*

## 1. PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang

Memasuki tahun 2020, dunia diguncang oleh menyebarnya wabah Corona Virus Disease-19 (Covid-19). Dalam upayanya, Pemerintah Indonesia mengeluarkan berbagai macam aturan terkait dengan percepatan penanganan Covid-19 di Indonesia. Di bidang kesehatan, langkah bijak yang diambil pemerintah, baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah adalah dengan melaksanakan kebijakan *Social distancing*, *physical distancing* sampai dengan pembatasan sosial berskala besar (PSBB). Langkah tersebut ditempuh oleh pemerintah untuk satu tujuan, yaitu menekan penyebaran virus Covid-19 di tengah masyarakat, dengan harapan pandemi Covid-19 dapat segera berakhir.

Pemerintah Indonesia Dalam penanganan Covid-19 telah menetapkan politik hukum dengan menerbitkan 3 (tiga) instrumen hukum sebagai langkah pencegahan terhadap penyebaran wabah Covid-19: (1) Keputusan Presiden RI No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Darurat Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19); (2) Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019*, dan; (3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (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 Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Presiden dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menempatkan kedudukan pada posisi teramat penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Terlihat Presiden mempunyai dua fungsi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. kekuasaan Presiden menembus pada area kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial.<sup>1</sup>

Dalam kedudukan sebagai Kepala Negara, Presiden mempunyai hak-hak prerogative. Pengertian Hak Prerogatif Hak prerogatif Presiden yaitu hak istimewa yang dimiliki oleh Presiden untuk melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan lembaga lain.<sup>2</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) pada Pasal 5 ayat (2) menyatakan: Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya dan di Pasal 22 Ayat (1) telah mengatur bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-undang. Melalui pasal tersebut, konstitusi telah memberikan legitimasi kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif untuk membentuk produk hukum serta Undang-undang ketika terjadi suatu kegentingan dan keadaan yang sangat mendesak.

Penerbitan beberapa instrument hukum terkait pencegahan terhadap penyebaran wabah COVID-19 tersebut menyimpan problem hukum dan memunculkan kritik di mana-mana. Sekilas kebijakan ini dirasa “positif” dan dipandang sebagai cara untuk menyelamatkan negara untuk menanggulangi wabah COVID-19.

Dari uraian di atas maka yang menjadi permasalahan adalah: bagaimana kekuasaan Presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 dan kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Terkait Covid-19 Perspektif Hukum Tata Negara.

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Jakarta, 2013, h.86

<sup>2</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, h. 256.

## I.2 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam penulisan jurnal ini adalah :

1. Untuk menganalisis dan mengetahui kekuasaan Presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Terkait Covid-19 Perspektif Hukum Tata Negara.

## II. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan dalam penyusunan tesis ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif). Penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat pada peraturan perundang-undangan.<sup>3</sup> Meneliti bahan kepustakaan atau data sekunder yang mencakup asas-asas hukum sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>4</sup> Penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute aproach*) dalam dengan menganalisis tentang hak prerogatif Presiden dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang penanganan pandemi Corona Virus Disease 2019.

## III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

### III.1 Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu Pananganan Pandemi Corona Virus Disease 2019

Kekuasaan Presiden dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu : kekuasaan yang diperoleh secara atributif dan kekuasaan yang diperoleh secara derivatif. Perolehan kekuasaan secara atributif menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara atributif bersifat asli (*oorspronkelijk*) dan pembentukan kekuasaan secara atributif menyebabkan adanya kekuasaan baru. Sedangkan kekuasaan secara derivatif disebut pelimpahan kuasa, karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada pihak lain dan sifatnya derivatif (*afgeleid*).<sup>5</sup>

Kekuasaan yang *afgeleid* adalah kekuasaan yang diturunkan atau diderivasikan kepada pihak lain. Kekuasaan yang diperoleh secara atributif melalui UUD 1945 juga dimiliki oleh Presiden selaku kepala pemerintahan (eksekutif) dan selaku Kepala Negara. Kekuasaan Presiden yang diperoleh melalui pelimpahan kekuasaan secara teoritis hanya dapat dilaksanakan oleh Presiden dalam fungsi selaku kepala eksekutif.<sup>6</sup>

Ditinjau dari sumber formalnya, kekuasaan Presiden dapat dibedakan menjadi tiga macam, yaitu: kekuasaan yang berdasarkan UUD 1945, kekuasaan yang berdasarkan ketetapan MPR dan kekuasaan yang berdasarkan undang-undang. Menurut *Suwoto Mulyosudarmo* untuk menentukan kekuasaan yang diperoleh secara atributif yang dilaksanakan dalam tugasnya selaku kepala eksekutif, adalah; Sifat kekuasaan yang asli, Sumber formal yang utama, untuk jenis kekuasaan ini adalah UUD 1945 dan Undang-undang, Kekuasaan Presiden yang berkaitan dengan tugas selaku kepala pemerintahan adalah:

1. Kekuasaan membuat undang-undang yang meliputi kekuasaan mempersiapkan dan mengusulkan pembentukan undang-undang dan menetapkan undang-undang.
2. Kekuasaan menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang
3. Kekuasaan menetapkan peraturan pemerintah
4. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri

Kekuasaan atributif Kepala Negara digunakan untuk kepanjangan kekuasaan Presiden yang diperoleh secara atributif. Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif ialah kewenangan Presiden dalam peraturan perundang-undangan berada dalam bingkai kekuasaan pemerintahan yang artinya

<sup>3</sup> *Ibid*, h.337.

<sup>4</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, h.52.

<sup>5</sup> *Ibid*, h.76.

<sup>6</sup> *Ibid*, h.85.

kekuasaan untuk menjalankan Undang-Undang. Kekuasaan Presiden tidak hanya berwenang untuk membuat peraturan pelaksanaan Undang-Undang, tetapi juga memiliki kewenangan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR.<sup>7</sup>

Presiden mempunyai kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yang bervariasi, yaitu kekuasaan legislatif artinya Presiden mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, kekuasaan reglementer artinya membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang atau menjalankan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan terakhir kekuasaan eksekutif yang didalamnya mengandung kekuasaan pengaturan dengan keputusan Presiden.

Praktiknya kekuasaan pemerintahan negara yang dipegang oleh kepala negara atau kepala pemerintahan ditambahkan adanya kekuasaan untuk mengatur. Karena delegasi kewenangan mengalir dari kewenangan lembaga legislatif berdasarkan Undang-Undang maupun secara langsung oleh Undang-Undang Dasar.

Fungsi pengaturan terlihat dalam pembentukan undang-undang dengan persetujuan DPR sesuai dengan pasal 5 ayat (1) UUD Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah berdasarkan pasal 5 ayat (2) UUD Tahun 1945, pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) berdasarkan pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang merupakan peraturan perundang-undangan yang disebut secara langsung oleh UUD Tahun 1945.<sup>8</sup> Dalam hal ini, Presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD Tahun 1945 juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memiliki kewenangan untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) menjadi Undang-Undang (UU), menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Perppu), Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden.<sup>9</sup> Kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) didasarkan atas ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD RI Tahun 1945 yang menentukan bahwa "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang".

Menurut pendapat Wirjono Prodjodikoro<sup>10</sup>, jika pada waktu DPR tidak dalam masa sidang, sementara Presiden perlu diadakan suatu peraturan yang seharusnya adalah Undang-Undang. Misalnya peraturan tersebut perubahan dari suatu undang-undang atau materinya memuat ancaman hukuman pidana sehingga harus dibuat dalam bentuk Undang-Undang. Maka Presiden mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan Perppu. Disamping itu, menurut pendapat Bagir Manan, kewenangan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) adalah kewenangan luar biasa di bidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden merupakan kewenangan biasa.

Pemaparan pendapat ahli dan pasal diatas memberikan penjelasan bahwa, Presiden perlu mengeluarkan suatu peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang agar keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah. Dalam hal ini pemerintah dalam keadaan genting dan memaksa mengharuskan pemerintah untuk bertindak secara lekas dan tepat. Dikhawatirkan akan menimbulkan dampak yang besar bagi kelangsungan pemerintahan.

Kewenangan Presiden menetapkan Perpu juga ditegaskan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

<sup>7</sup> Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPPU)*. Universitas Muhammadiyah Malang, 2002

<sup>8</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan materi Muatan*, Jid I, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h.117.

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Popule, Jakarta, 2007, h..340.

<sup>10</sup> Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, Kencana, Jakarta, 2009

Dalam hal-ikhwal kegentingan yang memaksa, presiden harus sigap dan bertindak cepat untuk mengatasi keadaan, karena apabila dilakukan pembahasan RUU dengan DPR untuk mengatasi keadaan yang memaksa akan membutuhkan waktu yang cukup lama. Kegentingan yang memaksa merupakan keadaan darurat yang tidak hanya terbatas pada ancaman bahaya atas keamanan, keutuhan negara, atau ketertiban umum. Tapi juga hal-hal yang dapat mengganggu stabilitas negara misalnya krisis ekonomi, bencana alam.<sup>11</sup>

Dalam perkembangannya keadaan memaksa diberikan tafsir oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana terlihat dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 dengan mensyaratkan tiga syarat sebagai parameter adanya "kegentingan yang memaksa" bagi Presiden untuk menetapkan perppu, yaitu: (i) Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; (ii) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; (iii) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan..<sup>12</sup>

Putusan MK No. 003/PUU-III/2005 tanggal 7 Juli 2005, juga dapat dijadikan rujukan terkait dengan kondisi kegentingan yang memaksa. Dalam putusan ini, 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 saat itu dinyatakan bahwa perihal "kegentingan yang memaksa" menjadi hak subyektif Presiden untuk menentukannya yang kemudian akan menjadi obyektif jika disetujui oleh DPR untuk ditetapkan sebagai undang-undang.<sup>13</sup>

Wabah Pandemi Covid-19 memaksa Presiden Joko Widodo menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Perppu dengan judul terpanjang dalam sejarahnya ini lahir sebagai reaksi dari Presiden sebagai Kepala Pemerintahan untuk menangani penyebaran Covid-19 yang mulai mengkhawatirkan di Indonesia. Perppu ini berlaku sejak tanggal diundangkan, yaitu 31 Maret 2020 dan masih harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut (masa sidang pertama DPR setelah Perppu ditetapkan).<sup>14</sup>

Terbitnya Perpu No. 1 Tahun 2020 didasarkan dengan beberapa pertimbangan sebagaimana diuraikan dalam dictum menimbang sebagai berikut :

1. Menimbang : 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;
2. Menimbang : 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

<sup>11</sup> Anaka Agung Wiwik Sugiantari, *Kewenangan Presiden Dalam Membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Jurnal Mataram GaneÇ Swara Edisi Khusus Vol. 3 No.3 Desember 2009

<sup>12</sup> Fitra Arsil, *Mengagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan PERPU : Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan PERPU di Negara-Negara Presidensial*, Jurnal Hukum & Pembangunan 48 No. 1 (2018): 1-21 ISSN: 0125-9687 (Cetak) E-ISSN: 2503-1465

<sup>13</sup> *Ibid*

<sup>14</sup> Mahutama, Term of Refence Webinar Masyarakat Hukum Tata Negara Muhammadiyah (Mahutama) dengan tema "Menggugat PERPU COVID-19" dilaksanakan pada: Hari : Sabtu, Tanggal : 11 April 2020 Waktu : 09.00 s.d. selesai, Tempat : Live Zoom ID - 696 619 283 Password – MAHUTAMA1

nasional, dengan fokus pada belanja untuk kesehatan, jaring pengaman sosial (social safety net), serta pemulihan perekonomian termasuk untuk dunia usaha dan masyarakat yang terdampak

3. Menimbang : 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;<sup>15</sup>
4. 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.<sup>16</sup>

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

### III.2 Kedudukan Perppu Terkait Covid-19 Dalam Perspektif HTN

Bentuk peraturan yang dikenal dalam Undang-Undang Dasar 1945 selain Undang-undang, ialah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang atau Perppu. Dasar hukum bentuk peraturan perundang-undangan ini ialah ketentuan Pasal 22 UUD Tahun 1945 yang 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.
3. Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan yang dibentuk Presiden dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa”, proses pembentukannya berbeda dengan pembentukan Undang-Undang. Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa sebenarnya Perppu sebagai suatu “*noodverorderingsrecht*” Presiden. Yang artinya terdapat hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa. Pasal ini memberikan pemahaman bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan sama dengan Undang-Undang, hanya saja dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-undang. Di samping itu Perppu merupakan jenis peraturan perundang-undangan menggunakan nama tersendiri untuk membedakan Peraturan Pemerintah bukan sebagai pengganti Undang-undang.

Secara umum, proses penyusunan sebuah Perppu dimulai dari adanya keadaan atau hal ihwal kegentingan memaksa yang menurut penilaian subjektif Presiden perlu diselesaikan melalui peraturan perundang-undangan yang setingkat atau secara hierarki sama dengan undang-undang. Setelah itu, Presiden memerintahkan Menteri atau pimpinan lembaga terkait untuk menyusun materi (substansi) dalam bentuk normatif yang kemudian akan dituangkan dalam rancangan Perppu. Apabila tidak ada permasalahan substantif lagi maka Presiden menetapkan rancangan Perppu menjadi Perppu dan diundangkan oleh Menteri Hukum dan HAM sehingga Perppu tersebut memiliki daya laku dan mengikat umum.

Namun demikian, pada masa persidangan berikutnya, Perppu tersebut harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk dimintakan persetujuan. Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah

<sup>15</sup> Dasar menimbang Perppu No. 1 Tahun 2020

<sup>16</sup> Konsideran Perppu No. 1 Tahun 2020

Pengganti Undang-undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-undang. Tetapi jika Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku. Keseluruhan mekanisme penyusunan Perppu telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Salah satu hal yang menarik dari ketentuan normatif UU Nomor 12 Tahun 2011 dibanding ketentuan undang-undang sebelumnya adalah dicantumkannya norma yang berbunyi “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. Ayat berikutnya menjelaskan bahwa Rancangan Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut harus mengatur pula segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. Pada proses akhirnya jika Presiden atau DPR telah mengajukan RUU pencabutan Perppu maka dalam rapat paripurna yang sama, RUU dimaksud ditetapkan menjadi Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, dapat dikatakan bahwa proses pembentukan suatu Perppu berjalan cukup singkat, mengingat pembentukannya dalam keadaan tidak normal. Sebagai wujud dari kewenangan konstitusional pembentukan peraturan perundang-undangan oleh Presiden tanpa mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat karena adanya “hal ihwal kegentingan memaksa”(vide Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945).

Peraturan yang ditetapkan untuk menyelenggarakan kegiatan negara dan pemerintahan dalam keadaan darurat itu disebut dengan “*martial law*” atau “*emergency legislation*”. Jika dipandang dari segi isinya peraturan tersebut merupakan “*legislative act*” atau Undang-undang, tetapi karena keadaan darurat tidak memungkinkan untuk memahaminya bersama-sama dengan parlemen. Oleh karena itu, kepala pemerintahan eksekutif menetapkannya secara sepihak tanpa didahului oleh persetujuan parlemen yaitu dalam bentuk peraturan khusus yang disebut “*martial law*”, “*emergency law*”, atau “*emergency legislation*”.<sup>17</sup>

Secara umum materi yang dapat diatur dengan instrument Perppu pada prinsipnya adalah sama dengan materi dalam Undang-undang. Keduanya merupakan jenis peraturan perundangan memiliki kekuatan dan derajat setara. Jika dilihat dari prosedur atau mekanisme pembuatannya berbeda satu sama lainnya. Undang-undang pembuatannya dilakukan secara bersama-sama antara Presiden dengan DPR. Sedangkan Perppu pada akhirnya melibatkan peran DPR, namun merupakan hak prerogatif Presiden.

Menurut pendapat Maria Farida Indrati Soeprapto, Perppu merupakan Peraturan Pemerintah yang menggantikan kedudukan Undang-undang, materi muatannya adalah sama dengan materi muatan dari Undang-undang. Hal yang sama dikemukakan oleh Bagir Manan, yang dimaksud dengan pengganti Undang-undang adalah bahwa materi muatan Perppu merupakan materi muatan Undang-undang. Dalam keadaan normal materi muatan tersebut harus diatur dengan Undang-undang.<sup>18</sup>

Sedangkan dalam Pasal 11 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberi ketegasan bahwa materi muatan yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sama dengan materi muatan Undang-undang. Karena memang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang dibentuk seperti Peraturan Pemerintah. Sebagai peraturan darurat, materi muatan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang mengandung pembatasan-pembatasan. Pembatasan tersebut berpotensi menjadi sumber ketidakteraturan dan penyimpangan dalam penyelenggaraan negara.

Pemenuhan unsur, asas, maupun prinsip merupakan aspek yang penting, karena Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang setelah dibentuk oleh Presiden langsung diberlakukan dan

<sup>17</sup> Taufiqurrohman Syahuri. *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2017, h. 48

<sup>18</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit*, h.110.

mengikat secara umum tanpa menunggu persetujuan DPR. Bila keadaan negara kembali normal Perppu yang dibentuk Presiden harus diajukan ke DPR untuk mendapatkan persetujuan menjadi Undang-undang. Perppu merupakan Peraturan Pemerintah yang menggantikan kedudukan Undang-undang, materi muatannya adalah sama dengan materi Undang-undang.

Berdasarkan hal-hal di atas maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) dalam konteks materi muatan sesungguhnya dapat dikatakan sama dengan materi Undang-Undang, walaupun demikian perlu memperhatikan secara sungguh-sungguh seluruh unsur serta persyaratan “kegentingan yang memaksa” tersebut. Karena jika tidak diperhatikan atau bahkan diabaikan unsur dan persyaratan tersebut, maka sangat besar potensi Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden melanggar hak-hak warga negara dan bahkan bertentangan dengan konstitusi.

Dengan demikian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan yang dibentuk Presiden dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa”, proses pembentukannya berbeda dengan pembentukan Undang-Undang. Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa sebenarnya Perppu sebagai suatu “noodverordeningsrecht” Presiden. Yang artinya terdapat hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa. Pasal ini memberikan pemahaman bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan sama dengan Undang-Undang, hanya saja dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-undang. Di samping itu Perppu merupakan jenis peraturan perundang-undangan menggunakan nama tersendiri untuk membedakan Peraturan Pemerintah bukan sebagai pengganti Undang-undang.

#### **IV. Kesimpulan**

Hak prerogatif Presiden mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang undang penanganan pandemi corona virus disease 2019 terdapat dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 pasca perubahan yang memuat ketentuan tentang Perppu yang merupakan wewenang Presiden untuk mengeluarkannya. Presiden mempunyai wewenang untuk mengeluarkan Peraturan Presiden Pengganti Undang-Undang (Perppu) dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa dalam keadaan yang mendesak atau darurat menurut tafsiran presiden sendiri.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan yang dibentuk Presiden dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa”, proses pembentukannya berbeda dengan pembentukan Undang-Undang. Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa sebenarnya Perppu sebagai suatu “noodverordeningsrecht” Presiden. Yang artinya terdapat hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa. Pasal ini memberikan pemahaman bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan sama dengan Undang-Undang, hanya saja dalam pembentukannya berbeda dengan Undang-undang. Di samping itu Perppu merupakan jenis peraturan perundang-undangan menggunakan nama tersendiri untuk membedakan Peraturan Pemerintah bukan sebagai pengganti Undang-undang.

#### **V. Ucapan Terima Kasih**

Ucapan terimakasih diberikan kepada:

1. Dekan Pascasarjana (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara, yang telah banyak memberikan bantuan, bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan penelitian ini.
2. Staff Pegawai Program Pascasarjana (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara
3. Kepada semua pihak yang turut serta dalam menyelesaikan penelitian ini

#### **VI. Daftar Pustaka**

##### **Buku-Buku.**

- Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, Kencana, Jakarta, 2009
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Popule, Jakarta, 2007

- Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Jakarta, 2013,
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan materi Muatan*, Jiid I, Kanisius, Yogyakarta, 2007
- Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999
- Taufiqurrohman Syahuri. *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2017
- Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPPU)*. Universitas Muhammadiyah Malang , 2002

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Keputusan Presiden RI No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Darurat Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019
- Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019

### **Jurnal**

- Anaka Agung Wiwik Sugiantari, *Kewenangan Presiden Dalam Membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Jurnal Mataram GaneÇ Swara Edisi Khusus Vol. 3 No.3 Desember 2009
- Fitra Arsil, *Mengagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan PERPU : Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan PERPU di Negara-Negara Presidensial*, Jurnal Hukum & Pembangunan 48 No. 1 (2018): 1-21 ISSN: 0125-9687 (Cetak) E-ISSN: 2503-1465