



to - ra

Jurnal Hukum: HUKUM UNTUK MENGATUR DAN MELINDUNGI MASYARAKAT

Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia

p-ISSN: 2442-8019 and e-ISSN 2620-9837

Volume 7, *Special Issue*, Februari 2021 Hal 117-131

Submit: 11/02/20201 diterima 15/02/2021, diterbitkan 28/02/2021

REFORMASI HUKUM DALAM HUKUM ACARA ATAS PELAKSANAAN JAMINAN HAK TANGGUNGAN

Blucer W. Rajagukguk^a, Mauarar Siahaan^b, Dian Puji N. Simatupang^c
^{abc}Magister Hukum Universitas Kristen Indonesia, Jakarta, Indonesia
blucerrajagukguk@yahoo.com

ABSTRACT

The conditions of the Covid-19 pandemic require the Government to make policies, regulations and / or special actions to protect the Indonesian people from the impact of the Covid-19 pandemic. This article provides an overview of the Indonesian Government's response to the Covid-19 pandemic and the politics of law in regulating its regulations. This article also concludes the response of the Indonesian Government in dealing with the Covid-19 pandemic nationally. The legal politics of the enactment of Perpu Number 1 of 2020 into Law Number 2 of 2020 aims to overcome the urgent urgency of the Covid-19 pandemic, so that the Government needs extraordinary policies and steps in the field of state finance to save the national economy and financial system stability. how the legal politics in the stipulation of Perpu Number 1 of 2020 into Law Number 2 of 2020 and how the influence of legal politics on the character of the legal product contained in Law Number 2 of 2020 concerning the Stipulation of Perpu Number 1 of 2020 into Law. The legal politics of enacting Perpu Number 1 of 2020 into a Law, is the same as the politics of law in the formation of the intended Perpu, namely to overcome the compelling urgency as a result of the Covid-19 pandemic, so that the Government needs extraordinary policies and steps in in the field of state finance in the context of saving the national economy and financial system stability.

Keywords : *politics of law; Covid-19; state finances*

PENDAHULUAN

Pada akhir tahun 2019, dunia mengalami bencana pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19). Virus Covid-19 yang sangat cepat penularannya. Hanya dalam hitungan beberapa bulan, virus ini telah menyebar ke hampir seluruh negara-negara di dunia, termasuk Indonesia. Untuk menanggulangi dampaknya di Indonesia, pada tanggal 31 Maret 2020 Pemerintah Republik Indonesia menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) 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.¹ Selanjutnya, Presiden Republik Indonesia menetapkan pandemi Covid-19 sebagai Bencana Nasional Nonalam dengan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tanggal 13 April 2020.²

Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tersebut memuat materi muatan yang berisikan kebijakan keuangan negara, perpajakan, dan kebijakan stabilitas sistem keuangan, karena itu Perpu ini dianggap sebagai *omnibus law* dalam bentuk lain. Di samping itu, terdapat kontroversi dalam pasal-pasal tertentu, yang dianggap memberikan hak imunitas terhadap pemerintah sehingga melanggar konstitusi dan prinsip demokrasi. Mengenai hal tersebut, Menko Polhukam Moh. Mahfud MD menjelaskan bahwa “Pejabat yang melakukan tugasnya dengan iktikad baik tidak bisa dipidanakan (karena) ada di KUHP, ada di UU Ombudsman, ada di UU BI, ada di UU Ketentuan Umum Perpajakan, ada di UU Pengampunan Pajak, banyak yang begitu. Di UU Advokat bahkan putusan MK juga mengatakan begitu. Jadi saya kira tidak ada masalah, paparnya”.³

Kontroversi utama terdapat pada pasal 27 yang terdiri dari 3 ayat, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSK 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.
- (2) Anggota KSK, Sekretaris KSK, anggota sekretariat KSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin

¹ Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) 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*. LN Nomor 87 Tahun 2020, TLN Nomor 6485.

² Republik Indonesia. *Keputusan Presiden tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Covid-19 Sebagai Bencana Nasional*. Keppres Nomor 12 Tahun 2020.

³ Luxiana, Kadek Melda. “Mahfud MD Jelaskan Soal Kekebalan Hukum dalam Perppu Corona.” <<https://news.detik.com/berita/d-4985568/mahfud-md-jelaskan-soal-kekebalan-hukum-dalam-perppu-corona>>. 21 April 2020.

Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Perpu ini, tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Perpu ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara.⁴

Mengenai penerbitan Perpu, Jimly Asshiddiqie dalam Hukum Tata Negara Darurat menyatakan bahwa ada dua kategori keadaan menurut UUD NRI 1945 (konstitusi) untuk dapat dikeluarkannya Perpu. Pertama, negara dalam keadaan bahaya yang dapat disamakan dengan pengertian keadaan darurat (*state of emergency*),⁵ yaitu Pasal 12 UUD NRI 1945, dalam hal ini Presiden menyatakan keadaan bahaya.⁶ Kedua, berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945, dalam hal ihwal kegentingan memaksa, Presiden berhak menetapkan Perppu.⁷

PERMASALAHAN

Berangkat dari latar belakang tersebut, maka tulisan ini akan membahas dua permasalahan, yaitu bagaimana politik hukum dalam penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 dan bagaimana pengaruh politik hukum tersebut terhadap karakter produk hukum yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang. Tulisan ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai politik hukum dalam penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 dan pengaruhnya terhadap karakter produk hukum yang termuat dalam Undang-Undang tersebut.

PEMBAHASAN

Politik Hukum Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 Menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020

Hukum dan politik merupakan subsistem dalam sistem kemasyarakatan atau sistem sosial. Masing-masing melaksanakan fungsi tertentu untuk menggerakkan sistem sosial secara keseluruhan dan sinergis. Secara garis besar hukum berfungsi melakukan *social control*, *dispute settlement* dan *social engineering* atau *inovation*. Sedangkan fungsi politik meliputi pemeliharaan sistem dan adaptasi (*socialization* dan *recruitment*), konversi (*rule making*, *rule application*, *rule adjudication*, *interest articulation* dan *aggregation*) dan fungsi kapabilitas (regulatif ekstraktif, distributif dan responsif) (Oka Mahendra, 2004).⁸

⁴ Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) 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*. LN Nomor 87 Tahun 2020, TLN Nomor 6485.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Rajawali Pers, 2008, hal.58.

⁶ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2002.

⁷ Ibid.

⁸ Trubus Rahardiansah P., *Pengantar Ilmu Politik; Paradigma, Konsep Dasar dan Relevansinya Untuk Ilmu Hukum*,

Hubungan antara hukum dengan politik adalah bahwa hukum yang ada (dalam arti hukum positif) adalah putusan politik. Undang-Undang Dasar di Indonesia dibuat oleh MPR yang merupakan lembaga politik. Begitu pula dengan peraturan perundang-undangan lain sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Dasar, adalah juga keputusan politik.⁹ Oleh karena itu, pembahasan tentang politik hukum difokuskan pada hukum positif atau hukum yang berlaku pada masa itu, yang dibuat atau ditetapkan oleh negara melalui lembaga negara atau pejabat yang berwenang.

Menurut Bintan R. Saragih, politik hukum diartikan sebagai “kebijakan” yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu dirubah, atau hukum yang mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti mensejahterakan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud.¹⁰

Sedangkan Menurut Moh. Mahfud MD, politik hukum adalah “*legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara*”. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.¹¹ Politik hukum menganut prinsip *double movement*, yaitu selain sebagai kerangka pikir merumuskan kebijakan dalam bidang hukum (*legal policy*) oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang, ia juga dipakai untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah diundangkan berdasarkan *legal policy* tersebut.¹²

Menurut Moh. Mahfud MD., dengan asumsi bahwa “hukum merupakan produk politik”, maka hukum dipandang sebagai *dependent variable* (variabel terpengaruh), sedangkan politik diletakkan sebagai *independent variable* (variabel berpengaruh). Peletakan hukum sebagai variabel yang tergantung atas politik atau politik yang determinan atas hukum itu mudah dipahami dengan melihat realitas bahwa pada kenyataannya hukum dalam artian sebagai peraturan yang abstrak (pasal-pasal yang imperatif) merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan persaingan. Sidang parlemen bersama pemerintah untuk membentuk Undang-Undang (UU) sebagai produk hukum pada hakikatnya merupakan adegan kontestasi agar kepentingan dan aspirasi semua kekuatan politik dapat terakomodasi di dalam keputusan politik dan menjadi UU. UU yang lahir dari

(Jakarta: Universitas Trisakti, 2006), hlm.355.

⁹ Bintan R. Saragih, *Politik Hukum*, (Bandung: CV. Utomo, 2006), hlm.13.

¹⁰ *Ibid.*, hlm.17

¹¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, Ed. Revisi 2017), hlm.1.

¹² Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm.51.

kontestasi inilah yang dipandang sebagai produk politik.¹³

Sebagaimana kita ketahui bahwa Perpu Nomor 1 Tahun 2020 ditetapkan oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 31 Maret 2020, dimana sistem pemerintahan di Indonesia menganut sistem presidensial. Adapun ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial adalah:¹⁴

- a. Presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan;
- b. Presiden tidak dipilih oleh badan perwakilan tetapi dipilih oleh rakyat;
- c. Presiden berkedudukan sama dengan legislatif;
- d. Kabinet dibentuk oleh Presiden, sehingga kabinet bertanggungjawab kepada presiden;
- e. Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, begitupun sebaliknya Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.

Ciri-ciri penerapan sistem pemerintahan presidensial ini tercermin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) pasca amandemen. Salah satu ketentuan yang sangat menandakan kuatnya sistem presidensial dalam UUD NRI 1945 tersirat dalam Pasal 7C, yang menyatakan Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.¹⁵ Selain itu, ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, menandakan bahwa tidak ada satu lembaga pun yang lebih *supreme* dari lembaga lainnya. Semua lembaga negara yang termasuk *main organ* berada dalam kedudukan yang setara dengan fungsinya masing-masing. Ketentuan lain yang menandakan sistem pemerintahan presidensial dalam UUD NRI 1945 adalah Pasal 6A ayat (1) yang menyatakan “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”, dan ketentuan mengenai pengangkatan dan pemberhentian menteri yang merupakan hak prerogatif Presiden tanpa perlu mekanisme persetujuan dari DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2).

Sedangkan sistem politik yang dianut saat itu adalah sistem politik yang demokratis. Menurut Bingham Powel, Jr menyatakan bahwa sistem politik demokrasi memiliki 5 ciri-ciri, yaitu:¹⁶

- a. Legitimasi pemerintah didasarkan pada klaim bahwa pemerintah tersebut mewakili keinginan rakyat (hukum tertinggi disusun berdasarkan atas apa yang dibutuhkan dan dikehendaki oleh rakyat, kemudian pemerintah yang memegang kekuasaan dan anggota parlemen harus patuh terhadap hukum tersebut);
- b. Pengaturan yang mengorganisasikan perundingan (*bargaining*) untuk memperoleh legitimasi dilaksanakan melalui pemilihan umum yang kompetitif (pemilihan umum yang merupakan satu cara dalam sistem berlandaskan demokrasi untuk memilih dan menentukan suatu peraturan, perundang-undangan maupun wakil rakyat dilakukan dengan persaingan yang adil dan juga jujur);

¹³ Moh. Mahfud MD, *Op. cit.*, hlm.10.

¹⁴ Ribkha Annisa Octovina, “Sistem Presidensial di Indonesia”, *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan* Vol. 4, No. 2, (Oktober 2018), hlm. 248-249.

¹⁵ Dinoroy Marganda Aritonang, *Penerapan Sistem Presidensial Di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, *Mimbar Hukum* Vol.22 No.2 (Juni 2010), hlm.395.

¹⁶ Lisdiana Ulfa, “Sistem Politik Demokrasi”, <https://www.kompasiana.com/lisdianaulfa/59ba5591a7249b2f891f1e62/sistem-politik-demokrasi.>, diakses 27 Juni 2020.

- c. Sebagian orang dewasa dapat ikut serta dalam proses pemilihan maupun sebagai calon untuk menduduki jabatan penting (kata dari sebagian orang dewasa yakni orang-orang yang telah mencapai batas umur dan memenuhi syarat-syarat tertentu untuk ikut serta dan menjadi calon pejabat pemerintahan);
- d. Masyarakat memilih secara rahasia dan tanpa adanya paksaan (biasanya di TPU terdapat bilik suara yang mana digunakan masyarakat untuk memilih calon pasangan yang akan dipilihnya secara rahasia dan berdasarkan hati nurani masing masing);
- e. Masyarakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti kebebasan berbicara, berkumpul, berorganisasi dan kebebasan pers (kebebasan berbicara berarti seluruh lapisan masyarakat berhak dan bebas dalam menyuarakan pemikiran dan pendapatnya atau lebih dikenal sebagai aspirasi).

Adapun komposisi keanggotaan DPR pada masa penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang adalah anggota DPR hasil pemilu tahun 2019 sebagai berikut:

Tabel 1.

Komposisi Keanggotaan DPR Tahun 2019-2024 Berdasarkan Fraksi

No	Fraksi	Anggota	%
1	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	128	22,26
2	Fraksi Partai Golongan Karya (Golkar)	85	14,78
3	Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)	78	13,57
4	Fraksi Partai Nasdem	59	10,26
5	Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	58	10,09
6	Fraksi Partai Demokrat	54	9,39
7	Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	50	8,70
8	Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN)	44	7,65
9	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	19	3,30
Jumlah		575	100,00

Sumber: <http://www.dpr.go.id/tentang/fraksi>, diolah, Juni 2020.

Dari konfigurasi politik yang demokratis tetapi tidak ada satu partai yang menguasai mayoritas sederhana di DPR, seperti terlihat dalam tabel tersebut di atas, maka adalah sulit bagi suatu fraksi untuk menggolkan programnya tanpa berkoalisi dengan fraksi-fraksi lain sampai tercapai mayoritas sederhana di lembaga tersebut. Demikian juga halnya dengan eksekutif, adalah sulit bagi Presiden untuk menggolkan RUU yang diajukannya ke DPR tanpa

berkompromi dengan fraksi-fraksi besar di DPR.¹⁷ Secara teoritis, politik hukum yang dihasilkan dari sistem politik dan konfigurasi politik yang demokratis adalah politik hukum yang mendekatkan tata hukum dengan realitas sosial atau hukum yang populis. Politik hukum suatu pemerintahan atau rezim biasanya dapat diamati dari:¹⁸

- 1) Program kabinet yang dibentuk itu;
- 2) Pertimbangan yang dirumuskan dalam setiap peraturan perundang-undangan yang dihasilkan, terutama Undang-Undang;
- 3) Penjelasan umum dari setiap peraturan perundang-undangan yang dihasilkan, terutama Undang-Undang.

Berdasarkan konsideran menimbang yang dimuat dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2020, dapat dilihat bahwa lahirnya Perpu ini dilatarbelakangi oleh adanya penyebaran Covid-19 yang dinyatakan oleh WHO sebagai pandemi pada sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia. Implikasi pandemi 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. Selain itu, implikasi pandemi 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. Oleh karena itu, Pemerintah dan lembaga terkait perlu segera mengambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan melalui berbagai kebijakan relaksasi yang berkaitan dengan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) khususnya dengan melakukan peningkatan belanja untuk kesehatan, pengeluaran untuk jaring pengaman sosial (*social safety net*), dan pemulihan perekonomian, serta memperkuat kewenangan berbagai lembaga dalam sektor keuangan.

Dalam penjelasan umum Perpu Nomor 1 Tahun 2020 antara lain disebutkan bahwa “Respon kebijakan keuangan negara dan fiskal dibutuhkan untuk menghadapi risiko pandemi *Corona Virus Disease 2019* (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”.¹⁹ Selanjutnya dalam paragraf 7 dan 8 Penjelasan Umum Perpu Nomor 1 Tahun 2020 dinyatakan sebagai berikut:

¹⁷ *Ibid.*, hlm.137.

¹⁸ *Ibid.*, hlm.37-38.

¹⁹ Paragraf 5 Penjelasan Umum Perpu Nomor 1 tahun 2020.

“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/2009²⁰, 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;
- 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 konsideran dan penjelasan umum tersebut, terlihat bahwa politik hukum dalam penerbitan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 adalah untuk melakukan penyelamatan kesehatan dan perekonomian nasional karena memburuknya sistem keuangan akibat dampak pandemi Covid-19. Untuk itu, Pemerintah memerlukan kebijakan dan langkah-langkah luar biasa (*extraordinary*) di bidang keuangan negara dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan melalui berbagai kebijakan relaksasi yang berkaitan dengan pelaksanaan APBN, antara lain berupa peningkatan belanja untuk mitigasi risiko kesehatan, melindungi masyarakat dan menjaga aktivitas usaha. Adapun dasar hukum penerbitan Perpu tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

Sebagaimana kita ketahui bahwa pada saat Pemilihan Umum Tahun 2019, Presiden Joko Widodo diusung oleh 9 partai politik, namun hanya 5 partai politik yang berhasil menempati kursi di DPR, yaitu PDIP, PPP, PKB, Golkar, dan Nasdem. Kemudian pada awal pembentukan

²⁰ Ibnu Sina Chandranegara, “Pengujian Perppu terkait Sengketa Kewenangan Konstitusional Antar-Lembaga Negara: Kajian atas Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009”. *Jurnal Yudisial*, Vol. 5 No. 1, April 2012.

kabinet, Partai Gerindra bergabung untuk berkoalisi dengan Pemerintah. Dengan demikian, terdapat 6 fraksi di DPR yang menjadi koalisi Pemerintah, dengan total kursi sebanyak 427 kursi atau 74,26%, terdiri dari: PDIP sebanyak 128 kursi, Golkar 85 kursi, Gerindra 78 kursi, Nasdem 59 kursi, PKB 58 kursi, dan PPP 19 kursi.²¹ Banyaknya fraksi yang berkoalisi dengan Pemerintah semakin mempermudah upaya Pemerintah dalam mengusulkan RUU untuk disetujui menjadi Undang-Undang. Terbukti, dalam pembahasan RUU tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020, hanya satu fraksi yaitu Fraksi PKS yang menolak Perpu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang.²²

Apabila kita cermati konsideran dan penjelasan umum yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020²³, rumusannya tidak jauh berbeda dengan rumusan konsideran dan penjelasan umum yang dimuat dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2020. Hal ini menunjukkan bahwa politik hukum penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang, sama dengan politik hukum dalam pembentukan Perpu dimaksud, yaitu untuk mengatasi kepentingan yang memaksa sebagai akibat dari pandemi Covid-19, sehingga Pemerintah memerlukan kebijakan dan langkah-langkah luar biasa (*extraordinary*) di bidang keuangan negara dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan. Dalam hal ini, tampaknya DPR mendukung sepenuhnya kebijakan Pemerintah yang termuat dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2020, karena tidak ada sedikitpun revisi atau perubahan atas ketentuan yang diatur dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2020.

Pengaruh Politik Hukum terhadap Karakter Produk Hukum yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang

Berangkat dari asumsi bahwa “hukum merupakan produk politik”, maka politik sebagai variabel bebas akan sangat menentukan produk hukum yang dihasilkan sebagai variabel terpengaruh. Moh. Mahfud MD membedakan dua jenis karakter produk hukum, yaitu:²⁴

- 1) Produk hukum *responsif/populistik*, yaitu produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan masyarakat.

²¹ Andrea Lidwina, “DPR Dikuasai Partai Koalisi Jokowi”, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/10/25/parlemen-dikuasai-partai-koalisi-jokowi>, diakses 27 Juni 2020.

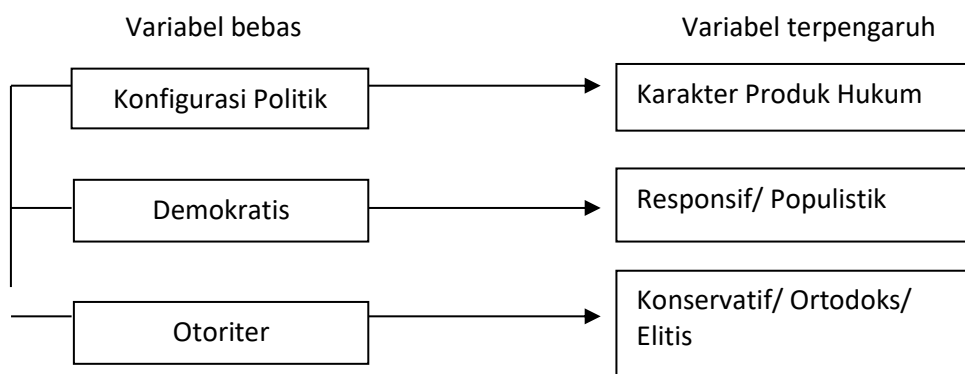
²² Haryanti Puspa Sari, “DPR Sahkan Perpu Stabilitas Ekonomi untuk Penanganan Covid-19 Jadi UU”, <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/12/16362121/dpr-sahkan-perpu-stabilitas-ekonomi-untuk-penanganan-covid-19-jadi-uu>, diakses 27 Juni 2020.

²³ Undang-Undang 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 Covid-19 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang. UU Nomor 2 Tahun 2020, LN Nomor 134 Tahun 2020, TLN Nomor 6516.

²⁴ Moh. Mahfud MD, *op.cit.*, hlm.31-32

- 2) Produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis*, yaitu produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi elite politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat *positivis-instrumentalis*, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Moh. Mahfud MD menggambarkan hubungan antara konfigurasi politik dengan karakter produk hukum sebagai berikut:²⁵



Di dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya berkarakter *responsif/populistik*, sedangkan di negara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka produk hukumnya berkarakter *ortodoks/konservatif/elitis*. Perubahan konfigurasi politik dari otoriter ke demokratis atau sebaliknya berimplikasi pada perubahan karakter produk hukum.

Namun demikian, menurut Bintang R. Saragih, ada kalanya pada konfigurasi politik yang non demokratis (*otoriter*) dapat juga tercipta hukum yang mendekati tata hukum itu dengan realita sosial (*populistik*), tentunya banyak pertimbangan rezim ini untuk menghasilkan hukum seperti itu. Sebaliknya, dalam konfigurasi politik yang demokratis, dapat saja tercipta hukum yang menjauhkan tata hukum dengan kenyataan sosial (*konservatif*), yang digunakan biasanya untuk menanggulangi keadaan darurat negara atau negara dalam bahaya.

Perpu Nomor 1 Tahun 2020 yang telah disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 memuat 5 Bab dan 29 Pasal. Adapun materi pokok yang diatur dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2020 adalah kebijakan keuangan negara dan kebijakan stabilitas sistem keuangan dalam rangka penanganan pandemi Covid-19 dan/atau menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan, yang meliputi:

- a. Kebijakan keuangan negara, meliputi:
 - 1) kebijakan pendapatan negara, termasuk kebijakan di bidang perpajakan

²⁵ *Ibid.*, hlm.22.

- 2) kebijakan belanja negara, termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah; dan
- 3) kebijakan pembiayaan.

b. Kebijakan stabilitas sistem keuangan, meliputi kebijakan untuk penanganan permasalahan lembaga keuangan yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan, baik yang dilakukan oleh Bank Indonesia (BI), Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), Otoritas Jasa Keuangan (OJK), maupun yang dilakukan oleh Pemerintah.

Seperti halnya *omnibus law* yang merevisi beberapa Undang-Undang yang terkait, UU Nomor 2 Tahun 2020²⁶ ini juga menyatakan tidak berlaku beberapa ketentuan dalam 12 (dua belas) Undang-Undang, sepanjang berkaitan dengan kebijakan keuangan negara untuk penanganan penyebaran Covid-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan berdasarkan Perppu ini. Kedua belas Undang-Undang yang terdampak tersebut adalah:

- 1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 (UU KUP);
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 (UU BI);
- 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- 4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- 5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009 (UU LPS);
- 6) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
- 7) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
- 8) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
- 9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (UU Pemda);
- 10) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 (UU MD3);

²⁶ Undang-Undang 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 Covid-19 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang. UU Nomor 2 Tahun 2020, LN Nomor 134 Tahun 2020, TLN Nomor 6516.

- 11) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan; dan
- 12) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020 (**UU APBN 2020**).

Mengingat bahwa Perpu ini diterbitkan untuk mengatasi kegentingan yang memaksa, maka penyusunannya harus dilakukan secara cepat, sehingga tidak dilakukan dengan menjangir aspirasi masyarakat terlebih dahulu. Bahkan, menurut ketentuan Pasal 43 ayat (4) huruf b. UU 12/2011, Rancangan Perpu tidak memerlukan naskah akademik. Oleh karena itu, materi yang diatur dalam Perpu lebih mencerminkan keinginan pemerintah dan bersifat *positivis-instrumentalis*. Produk hukum semacam ini, menurut Moh. Mahfud MD, dikategorikan sebagai produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis*. Berbeda dengan produk hukum *responsif*, produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis* tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat, dan dalam proses pembuatannya tidak memberikan peranan dan partisipasi yang besar dari masyarakat. Dalam hal ini, segala kritik dan/atau tuntutan dari masyarakat terhadap penerbitan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tidak banyak dipertimbangkan dalam penetapan Perpu tersebut menjadi Undang-Undang. Kewenangan dari DPR juga sebatas memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perpu dimaksud, tanpa diberikan kewenangan untuk mengubah atau merevisi materi muatan Perpu dimaksud. Walaupun saat menjadi UU, DPR memiliki kewenangan inisiatif untuk merubah atau merevisi UU.

Lahirnya produk hukum *konservatif* dari konfigurasi politik yang *demokratis* ini sesuai dengan pendapat Prof. Bintan R. Saragih yang menyatakan bahwa ada kalanya konfigurasi politik yang demokratis, dapat saja tercipta hukum yang menjauhkan tata hukum dengan kenyataan sosial (*konservatif*), yang biasanya digunakan untuk menanggulangi keadaan darurat negara atau negara dalam bahaya. Pendapat tersebut juga mendukung teori dari Utrecht yang menyatakan sebagai berikut:²⁷

“Politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya sesuai dengan kenyataan sosial. Boleh dikatakan, politik hukum meneruskan perkembangan hukum dengan berusaha melenyapkan sebanyak-banyaknya ketegangan antara positivitas dan realitas sosial. Politik hukum membuat suatu ius constituendum (hukum yang akan berlaku), dan berusaha agar ius constituendum itu pada hari kemudian berlaku sebagai ius contitutum (hukum yang berlaku yang baru).

Tetapi kadang-kadang juga, justru supaya menjauhkan tata hukum dari kenyataan sosial itu, yaitu dalam hal ini politik hukum itu menjadi alat dalam tangan suatu “ruling class” yang berhak menjajah bagian besar anggota masyarakat tanpa memperhatikan kenyataan sosial itu. Hasilnya adalah ketegangan antara positivitas dan realita sosial justru lebih besar,

²⁷ Utrecht dalam Bintan R. Saragih, *op.cit.*, hlm.18

karena "ruling class" kurang atau tidak mau memperhatikan kenyataan sosial".

Perbedaannya dengan teori Utrecht dalam penetapan Perpu ini adalah bahwa alasan untuk menerbitkan peraturan perundang-undangan yang konservatif adalah bukan karena adanya "ruling class" yang ingin menjajah sebagian besar anggota masyarakat atau untuk mempertahankan kekuasaan, melainkan karena adanya kegentingan yang memaksa untuk menanggulangi keadaan tertentu yang membayakan kepentingan rakyat, bangsa, dan negara. Penerbitan peraturan yang *konservatif* semacam ini dapat dibenarkan secara hukum, yang terpenting adalah bahwa untuk menerapkan politik hukum seperti itu harus ada pengawasan dari DPR dan masyarakat sendiri. Pemerintah juga harus berusaha sekuat tenaga untuk menyelesaikan dengan cepat kondisi yang tidak menguntungkan itu.²⁸

Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan rumusan konsideran dan penjelasan umumnya, diketahui bahwa politik hukum penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang, sama dengan politik hukum dalam pembentukan Perpu dimaksud, yaitu untuk mengatasi kegentingan yang memaksa sebagai akibat dari pandemi Covid-19, sehingga Pemerintah memerlukan kebijakan dan langkah-langkah luar biasa (*extraordinary*) di bidang keuangan negara dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan.

Saran

Mengingat bahwa Perpu Nomor 1 Tahun 2020 diterbitkan untuk mengatasi kegentingan yang memaksa, maka penyusunannya harus dilakukan secara cepat, tanpa harus menjaring aspirasi masyarakat terlebih dahulu. Bahkan, menurut ketentuan Pasal 43 ayat (4) huruf b. UU 12/2011, Rancangan Perpu tidak memerlukan naskah akademik. Oleh karena itu, materi yang diatur dalam Perpu lebih mencerminkan keinginan pemerintah dan bersifat *positivis-instrumentalis*, sehingga produk hukumnya bersifat *konservatif/ortodoks/ elitis*. Secara yuridis, penerbitan Perpu dimaksud dapat dibenarkan, karena sesuai dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 jo. Pasal 1 angka 4 dan Pasal 52 UU 12/2011. Yang terpenting adalah bahwa untuk menerapkan politik hukum seperti itu harus ada pengawasan dari DPR dan masyarakat sendiri.

²⁸ *Ibid.*, hlm.143.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku:

- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Rajawali Pers, 2008.
- MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, Ed. Revisi 2017.
- Trubus Rahardiansah P., *Pengantar Ilmu Politik; Paradigma, Konsep Dasar dan Relevansinya Untuk Ilmu Hukum*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2006.
- Bintan R. Saragih, *Politik Hukum*. Bandung: CV. Utomo, 2006.
- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.

Jurnal-Jurnal:

- Dinoroy Marganda Aritonang, "Penerapan Sistem Presidensial Di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945", *Mimbar Hukum* Vol.22 No.2, Juni 2010.
- Ibnu Sina Chandranegara, "Pengujian Perppu terkait Sengketa Kewenangan Konstitusional Antar-Lembaga Negara: Kajian atas Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009". *Jurnal Yudisial*, Vol. 5 No. 1, April 2012.
- Ribkha Annisa Octovina, "Sistem Presidensial di Indonesia", *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan* Vol. 4, No. 2, Oktober 2018.

Peraturan perundang-undangan:

- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2002.
- Undang-Undang 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 Covid-19 dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang. LN Nomor 134 Tahun 2020, TLN Nomor 6516.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) 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. LN Nomor 87 Tahun 2020, TLN Nomor 6485.

Keputusan Presiden RI Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Covid-19 Sebagai Bencana Nasional.

Akses/Bahan Internet:

Andrea Lidwina, “DPR Dikuasai Partai Koalisi Jokowi”, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/10/25/parlemen-dikuasai-partai-koalisi-jokowi>, diakses 27 Juni 2020.

Haryanti Puspa Sari, “DPR Sahkan Perppu Stabilitas Ekonomi untuk Penanganan Covid-19 Jadi UU”, <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/12/16362121/dpr-sahkan-perppu-stabilitas-ekonomi-untuk-penanganan-covid-19-jadi-uu>, diakses 27 Juni 2020.

Lisdiana Ulfa, “Sistem Politik Demokrasi”, <https://www.kompasiana.com/lisdianaulfa/59ba5591a7249b2f891f1e62/sistem-politik-demokrasi>, diakses 27 Juni 2020.

Luxiana, Kadek Melda. “Mahfud MD Jelaskan Soal Kekebalan Hukum dalam Perppu Corona.”. <<https://news.detik.com/berita/d-4985568/mahfud-md-jelaskan-soal-kekebalan-hukum-dalam-perppu-corona>>, diakses 21 April 2020.