

**ANALISIS KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA DAN STABILITAS SISTEM  
KEUANGAN UNTUK PENANGANAN PANDEMI CORONA VIRUS DISEASE  
2019 PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH  
(STUDI PASAL 27 UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2020 TENTANG  
PENETAPAN PERPU NOMOR 1 TAHUN 2020)**



**SKRIPSI**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh  
Gelar Sarjana Hukum (S.H)

**OLEH:**

**ELING SINTA**

**NIM 1711150005**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS SYARIAH  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) BENGKULU  
TAHUN 2021 M/1442 H**

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Eling Sinta, NIM 1711150005 dengan judul Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi corona Virus Disease (Covid 19) Perspektif Siyash Dusturiyah (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020) U Program Studi Hukum Tata Negara (HTN) telah diperiksa dan diperbaiki sesuai dengan saran pembimbing I dan pembimbing II. Oleh karena itu, skripsi ini disetujui untuk diujikan dalam sidang munaqasyah skripsi Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu.

Bengkulu, 15 Desember 2020 M

1442 H

Pembimbing I

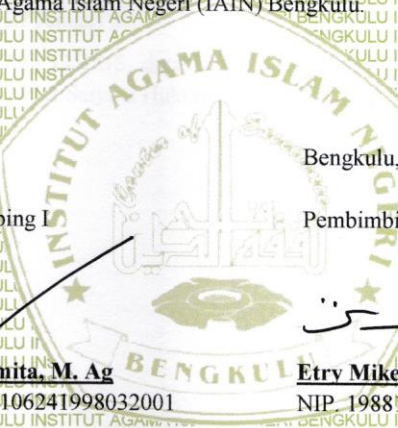
Pembimbing II

Dia Yusmita, M. Ag

Etry Mike, MH

NIP. 197106241998032001

NIP. 1988111921932010





**KEMENTERIAN AGAMA RI  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI BENGKULU**

**FAKULTAS SYARIAH**

Bengkulu

Alamat: Jl. Raden Fatah Pagar Dewa-Tel: (0736) 51276 fax (0736)51771

**PENGESAHAN**

Skripsi oleh : **Eling Sinta** NIM: 1711150005 yang berjudul **Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Keuangan Untuk Penanganan**

**Pandemi Corona Virus Disease 2019 Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu**

**Nomor 1 Tahun 2020) Program Studi Hukum Tata Negara Jurusan Syariah**

Telah di pertahankan di depan tim sidang Munaqasyah Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Bengkulu (IAIN) Bengkulu pada

Hari **Rabu**

Tanggal **27 Januari 2021**

Dan dinyatakan **LULUS**, dapat diterima dan disahkan sebagai syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH), dalam Ilmu Hukum Tata Negara

Bengkulu, Februari 2021 M

1442 H

Dekan

**Pr. Imam Mahdi, S.H., M.H.**

NIP. 196503071989031005

Tim Sidang Munaqasyah

Ketua

Sekretaris

**Dr. Yusmita, M. Ag**

**Etry Mike, M.H**

NIP. 197106241998032001

NIP. 1988111921932010

Pengii I

Pengii II

**Dr. Khairuddin Wahid, M. Ag**

**Ade Kosasih, S.H., M.H**

NIP. 196711141993031002

NIP. 198203182010011012

## ABSTRAK

**Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020)** Oleh: Eling Sinta NIM. 1711150005

Pembimbing I : Dr. Yusmita, M. Ag dan Pembimbing II : Etry Mike, MH

Persoalan yang dikaji dalam skripsi ini yaitu:(1), Bagaimana Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (Covid-19) (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020) (2), Bagaimana Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (Covid-19) (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020) Perspektif Siyasah Dusturiyah. Tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui analisis kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi corona virus disease (covid-19) (studi Pasal 27 undang-undang nomor 2 tahun 2020 tentang penetapan perpu nomor 1 tahun 2020 baik perspektif hukum positif maupun hukum Islam. Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini ialah penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Dengan metode ini penulis menganalisis baik dari undang-undang nomor 2 tahun 2020 tentang penetapan perpu nomor 1 tahun 2020 ataupun bahan hukum yang mendukung, agar menghasilkan kajian mengenai Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (Covid-19) (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020). Sehingga menghasilkan hasil penelitian yaitu: (1) pandemi corona virus disease, mengharuskan presiden menerbitkan perpu kemudian pada persidangan berikutnya DPR mengesahkan Perpu tersebut menjadi Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020, akan tetapi jika dilihat dari materi muatannya terutama pada Pasal 27 UU ini yang banyak bertentangan dengan UUD dan UU lainnya. (2) Dalam hal pandemi corona virus disease ini yang membuat kepala negara dan al-tasyri'iyah berijtihad sehingga menerbitkan UU No. 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2020 mengingat kemaslahatan masyarakat merupakan tujuan utama dalam hal penerbitan peraturan tersebut.

Kata Kunci: *Pandemi Corona, Keuangan Negara, UU No 2 Tahun 2020, Siyasah Dusturiyah*

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kepada ALLAH SWT atas segala nikmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Analisis Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan *Pandemi Corona Disease 2019* (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020)”.

Shalawat dan salam untuk Nabi besar Muhammad SAW, yang telah berjuang untuk menyampaikan ajaran Islam sehingga umat Islam mendapat petunjuk ke jalan yang lurus baik di dunia maupun di akhirat.

Penyusunan skripsi ini bertujuan untuk memenuhi salah satu syarat guna untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Islam (S.H) pada Program Studi Hukum Tata Negara/Siyasah pada Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu. Dalam proses penyusunan skripsi ini, penulis mendapat bantuan dari berbagai pihak, dengan demikian penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. H. Sirajuddin M, M.Ag, M.H, Rektor IAIN Bengkulu
2. Dr. Imam Mahdi, SH, MH Dekan fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu
3. Ade Kosasih, SH, MH Kepala Prodi Hukum Tata Negara Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu

4. Dr. Yusmita, M.Ag Pembimbing I, yang telah memberikan bimbingan, motivasi, semangat, dan arahan dengan penuh kesabaran
5. Etry Mike, SH, MH Pembimbing II, yang telah memberikan bimbingan, motivasi, semangat, dan arahan dengan penuh kesabaran
6. Suhanderi, SH, MH yang telah memeberikan arahan dan kerangka berpikir kepada penulis sehingga penulis bisa menyelesaikan skripsi ini
7. Bapak dan Ibu dosen Fakultas Syariah IAIN Bengkulu yang telah mengajar dan membimbing serta memberikan berbagai ilmunya dengan penuh keikhlasan
8. Staf dan karyawan Fakultas Syariah IAIN Bengkulu yang telah memberikan pelayanan dengan baik dalam administrasi
9. Semua pihak yang telah membantu dalam penulisan skripsi ini

Dalam penyusunan skripsi ini penulis menyadari akan banyak kelemahan dan kekurangan dari berbagai isi, oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun demi kesempurnaan skripsi ini ke depan.

Bengkulu, Januari 2021

ELING SINTA  
1711150005

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL.....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING.....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>SURAT PERNYATAAN.....</b>	<b>iv</b>
<b>MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>viii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xi</b>

### **BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kegunaan Penelitian.....	8
E. Penelitian Terdahulu.....	9
F. Metodologi Penelitian.....	12
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	12
2. Sumber Data dan Pendekatan Penelitian.....	13
3. Teknik Analisa Data.....	14
G. Sistematika Penulisan Skripsi.....	15

### **BAB II KERUGIAN NEGARA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN SIYASAH DUSTURIYAH**

A. Teori Kerugian Negara.....	17
1. Tuntutan Kerugian Negara pada Hukum Pidana.....	20

2. Gugatan Kerugian Negara pada Hukum Perdata.....	25
3. Gugatan Kerugian Negara pada Hukum Administrasi Negara dan Diskresi.....	28
B. Hirarki Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	42
C. Siyasah Dusturiyah.....	49
1. Kepala Negara.....	51
2. Al-sulthah al-tasyri'iyah.....	56
D. Maqâsid Al-Syarî' Ah.....	60

**BAB III ANALISIS KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA DAN STABILITAS  
SISTEM KEUANGAN UNTUK PENANGANAN PANDEMI *CORONA VIRUS  
DISEASE* 2019 DALAM PASAL 27 UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN  
2020 TENTANG PENETAPAN PERPU NOMOR 1 TAHUN 2020**

A. Analisis Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020.....	66
B. Analisis Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 Perspektif Siyasah Dusturiyah.....	103

**BAB IV PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	109
B. Saran.....	110

**DAFTAR PUSTAKA**



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Pandemi Covid-19 yang telah menulari hampir seluruh dunia termasuk Indonesia telah membuat panik. Hal ini terjadi karena pandemi covid 19 membuat penularan sangat cepat dari manusia ke manusia yang membuat masyarakat tak dapat berbuat apa-apa dalam hal ekonomi, bukan hanya masyarakat yang tak dapat berbuat apa-apa pemerintah juga dalam hal menanggapi pandemi ini, juga telah mengeluarkan berbagai kebijakan. Akhirnya menyebabkan pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang untuk mencegah dari keterpurukan ekonomi, dan juga untuk mencegah penularan yang lebih luas lagi.

Salah satu kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah ialah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (untuk selanjutnya disebut Perpu) 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. Sejak ditetapkan, Perpu ini langsung menuai kontra dan kritikan dari berbagai pihak. Itu disebabkan tidak lain dari materi muatan Perpu yang dalam sudut pandang berbagai kalangan hanya

menguntungkan kaum pengusaha dan pejabat yang diberikan legitimasi untuk melakukan tindakan sebagaimana ditentukan melalui Perpu Nomor 1 Tahun 2020.

Sejak diterbitkan pada akhir Maret 2020, Perpu ini telah mendapat berbagai tanggapan baik dari pengamat ekonomi, politik, hukum, maupun masyarakat umum. Sebagian masyarakat memberikan tanggapan positif karena Perpu ini menjadi legitimasi yang kuat bagi pemerintah untuk memulihkan instabilitas ekonomi nasional. Namun tak sedikit yang Kontra terhadap Perpu ini, terutama terdapat pada Pasal 27 Perpu No 1 Tahun 2020.

Perpu Nomor 1 Tahun 2020 dalam perjalanannya ternyata Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat telah menyetujui dan mengesahkan Perpu tersebut menjadi Undang-Undang. Sehingga menjadi Undang-Undang (UU) Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID- 19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan<sup>1</sup>.

Akan tetapi, ketentuan yang ada pada Pasal 27 UU Nomor 2 Tahun 2020 ini pejabat diberikan kemudahan dan bahkan hak imunitas untuk

---

<sup>1</sup> <https://www.google.com/perppu-no12020-disahkan-jadi-undang-undang>. (diakses pada 21 oktober 2020 pukul 19:24)

menjalankan tugasnya dapat saja menjadi kurang berhati-hati atau mengabaikan sikap *Prudence* dalam bekerja yang dapat juga berakibat fatal dikemudian hari.

Pasal 27 Ayat (1) “ Biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK (Komite Stabilitas Sistem Keuangan) 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 dan bukan merupakan kerugian negara”<sup>2</sup>. Ini menegaskan bahwa selama keuangan negara digunakan untuk penanganan Covid-19, meskipun terjadi penyalahgunaan anggaran, tidak masuk kategori pelanggaran karena bukan kerugian negara, Ini sama artinya dengan pelegalan korupsi. Hal ini sangat berbahaya bagi upaya pemberantasan korupsi di Indonesia, kedaruratan tidak bisa dijadikan alasan pemakluman bagi korupsi.

Pasal 27 (2) “ 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 iktikad baik dan sesuai dengan

---

<sup>2</sup> Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020

ketentuan peraturan perundang-undangan ini”<sup>3</sup>. Berkaitan dengan Pasal 27 Ayat (2) seolah-olah yang melaksanakan UU ini mereka harus dinilai telah memiliki iktikad baik/ telah dianggap sudah beriktikad baik, sehingga tidak dapat dituntut secara perdata maupun pidana. Sedangkan untuk mengetahui telah melakukan iktikad baik atau tidak semua harus melalui “alat uji” yaitu badan peradilan.

Pasal 27 Ayat 3 “ Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara”<sup>4</sup>. Pada pasal ini tentunya telah melepaskan kesamaan di depan hukum bagi setiap warga negara, bagaimana jika keputusan yang diambil oleh pejabat negara tersebut merugikan masyarakat? apakah harus diam saja karena mengatasnamakan keadaan darurat? hal ini tentunya harus dikoreksi secara mendalam agar yang namanya kesewenang-wenangan di tengah keadaan darurat (Pandemi Covid-19) tidak terjadi.

Perlakuan sama dihadapan hukum sebagaimana didalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 ayat (1) “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Dengan ketentuan tersebut, segala warga negara baik itu rakyat biasa ataupun pemerintah sama kedudukannya di depan hukum tidak ada pengecualian. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas

---

<sup>3</sup> Pasal 27 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020

<sup>4</sup> Pasal 27 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020

perlakuan yang sama dihadapan hukum. Dalam artian hukum harus memperlakukan setiap orang dengan cara dan metode yang sama.

Pusat Studi Hukum Tata Negara Hukum Universitas Indonesia (PSHTN FHUI) meminta agar DPR tidak mengesahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2020 sebagai Undang-Undang, karena Perpu yang mengatur tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas keuangan untuk penanganan pandemi Covid-19 tersebut telah bermasalah, sehingga menurut (PSHTN FHUI) tidak seharusnya ditetapkan menjadi Undang-Undang apalagi setelah ditetapkan menjadi Undang-Undang yang akan menambah banyak permasalahan di kemudian hari. Pasal 27 Perpu 1/2020 dinilai menghilangkan fungsi pengawasan lembaga yudisial untuk mengusut dugaan penyimpangan pejabat negara dalam menjalankan Perpu, serta Pada pasal ini disebutkan segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara.<sup>5</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam keadaan biasa atau normal berlaku hukum yang normal. Jika hukum keadaan normal diterapkan untuk keadaan yang darurat, tidak akan ada keadilan. Demikian pula jika dalam keadaan normal diberlakukan hukum yang seharusnya diperuntukkan bagi keadaan darurat atau tidak normal, maka tidak ada juga keadilan yang dihasilkan. Prinsip yang harus

---

<sup>5</sup> Banyak Pasal Bermasalah, DPR Diminta Tak Sahkan Perpu 1/2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/12/14013921/banyak-pasal-bermasalah-dpr-diminta-tak-sahkan-perpu-1-2020?page=1> (diakses pada minggu 31 mei 2020 pukul 11)

dijadikan pegangan adalah “*normale rechts voor normale tijd, en abnormale rechts voor abnormale tijd*”. (Hukum yang normal untuk waktu yang normal, dan hukum yang abnormal untuk waktu yang abnormal).<sup>6</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon, norma yang mengatakan tidak dapat dituntut/digugat secara hukum merupakan norma yang sangat aneh, padahal dasar hukumnya sudah ada, dan batas-batasnya sudah jelas dan konsekuensi jika tidak melaksanakan batasan-batasan hukum itu ada<sup>7</sup>.

Undang-undang administrasi pemerintah memberikan ruang bagi pejabat tata usaha negara untuk menerbitkan diskresi dalam hal mengatasi suatu persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnansi pemerintahan. Akan tetapi dalam konteks penggunaan diskresi ini dapat dibatalkan di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Bila dilihat dari sudut pandangan seorang muslim tentang tujuan penciptaan suatu negara, akan diperoleh gambaran bahwa tujuan suatu negara dalam Islam adalah untuk memelihara keamanan dan integritas negara, menjaga hukum dan ketertiban, dan untuk memajukan negeri hingga setiap individu

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2020) h 171-172.

<sup>7</sup> Philipus M Hadjon, Seminar Nasional Tanggung Gugat Pemerintah Dalam Fase New Normal, <https://youtu.be/jkfAp9SALHg>, 13 Juli 2020.

dalam negeri itu dapat merealisasikan seluruh potensinya sambil memberikan sumbangan bagi kesejahteraan semuanya<sup>8</sup>.

Berdasarkan penjelasan diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi corona Virus Disease (Covid 19) Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka timbul masalah adalah:

1. Bagaimana Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (Covid 19) (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020)?
2. Bagaimana Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (Covid 19) (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020) Perspektif Siyasah Dusturiyah?

---

<sup>8</sup> Yusdani, *Fiqh Politik Muslim*, (Yogyakarta: Amara Books,, 2011) h. 63.

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai sesuai dengan rumusan masalah adalah:

1. Untuk Mengetahui Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease (Covid 19)* (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020)
2. Untuk Mengetahui Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease (Covid 19)* (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020) Perspektif Siyash Dusturiyah.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan penelitian diatas, maka penelitian yang peneliti lakukan ini memiliki kegunaan hasil penelitian yaitu:

1. Secara teoritis diharapkan dapat menambah informasi atau wawasan yang lebih konkrit serta sebagai bahan perbandingan dan referensi untuk penelitian selanjutnya dan dapat menambah ilmu pengetahuan tentang analisis Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease (Covid 19)* (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020) dan siyash dusturiyah, serta melatih penulis



untuk dapat menerapkan dan mengaplikasikan teori-teori yang diperoleh dari proses belajar di perkuliahan.

## 2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi pemikiran dan pertimbangan dalam hal Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease (Covid 19)* (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020). Baik secara hukum positif maupun siyasah dusturiyah. Hal ini bertujuan untuk memberikan sumbangan pemikiran kepada masyarakat.

## E. Penelitian Terdahulu

Sejauh pengetahuan penyusun, hingga saat ini sudah banyak ditemukan penelitian, tulisan, karya ilmiah yang membahas mengenai Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 ini. Untuk mengetahui penyusun dalam melakukan penelitian, maka perlu dilakukan tinjauan pada penelitian yang telah ada dan berkaitan dengan objek bahasan.

Jurnal yang berjudul “ Potensi Penyimpangan Hukum Dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2020”, oleh Ahmad Gelora Mahardika<sup>9</sup> Hukum Tata Negara Institut Agama Islam Negeri Tuluagung. Dalam Jurnal ini yang membedakan dengan penelitian penulis adalah bahwa penelitian oleh Ahmad Gelora Mahardika lebih memfokuskan pada bahwa potensi penyimpangan hukum

---

<sup>9</sup>Ahmad Gelora Mahardika, “Potensi Penyimpangan Hukum Dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2020”, *Jurnal Hukum Ius Aula Iustum fakulsty Of Law* Vol 27, Issue, Mei 2020

dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2020 yang telah disahkan menjadi UU Nomor 2 Tahun 2020 terutama Pasal 12 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2020 yang menyatakan bahwa APBN hanya diatur dalam Peraturan Pemerintah dan juga menyatakan bahwa pada Pasal 27 telah bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Sedangkan dalam penelitian penulis lebih memfokuskan pada Pasal 27 UU Nomor 2 Tahun 2020 dalam pemerintah mengambil kebijakan dibidang keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 perspektif siyasah dusturiyah dan didalam Pasal 27 UU Nomor 2 tahun 2020 tersebut banyak yang bertentangan dengan UUD 1945 maupun dengan UU lainnya. Sedangkan penelitian penulis dengan penelitian Ahmad Gelora Mahardika memiliki persamaan yaitu sama-sama meneliti tentang Pasal 27 UU Nomor 2 Tahun 2020.

Jurnal yang berjudul Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020, oleh Henny Juliani<sup>10</sup> Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. yang membedakan dengan penelitian penulis adalah penelitian penulis lebih memfokuskan pada Pasal 27 UU Nomor 2 Tahun 2020 dalam pemerintah mengambil kebijakan dibidang keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 perspektif siyasah dusturiyah dan didalam Pasal 27 UU Nomor 2 tahun 2020

---

<sup>10</sup> Henny Juliani, "Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020" *Administrative Law & Governance Journal*, Vol 3 Issue 2 juni 2020

tersebut banyak yang bertentangan dengan UUD 1945 maupun dengan UU lainnya.

Sedangkan penelitian Henny, Dalam tataran teknis operasional pemerintah juga mengeluarkan berbagai peraturan kebijakan sebagai tindak lanjut dari Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang digunakan sebagai upaya dalam menangani keadaan genting sebagai akibat pandemi covid-19, oleh karena itu pejabat pemerintahan mendapatkan imunitas dalam melaksanakan tugasnya jika didasarkan pada itikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan penelitian penulis dengan penelitian Henny, memiliki persamaan yaitu sama-sama meneliti tentang Pasal 27 UU Nomor 2 Tahun 2020.

Yovenska L.man, jurnal yang berjudul, “ Karakteristik Pemimpin dalam Islam” Institut Agama Islam Negeri Bengkulu (IAIN) Bengkulu<sup>11</sup>. dalam Jurnal Novenska L.man ini lebih memfokuskan pada karakteristik seorang pemimpin dalam Islam. sedangkan dalam penelitian penulis ini lebih memfokuskan pada Perpu, dan persamaan dengan penelitian penulis adalah sama-sama membahas mengenai karakter pemimpin dalam Islam. Dan penulis lebih memfokuskan pada pembahasan bagaimana seorang pemimpin dalam mengambil sebuah tindakan ketika ada situasi kegentingan yang memaksa di tengah-tengah umat.

---

<sup>11</sup> Yovenska L.man, “*Karakteristik Pemimpin Dalam Islam*”, AL-IMARAH: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam, Vol 4. No. 2. 2019.

## F. Metodologi Penelitian

### 1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang memiliki objek kajian tentang kaidah atau aturan hukum. Penelitian hukum normatif meneliti kaidah atau peraturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah suatu peristiwa telah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum<sup>12</sup>.

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya<sup>13</sup>.

#### a) Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dibahas. Peraturan perundang-undangan yang digunakan yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perpu Nomor 1 Tahun 2020 serta peraturan lain yang berkaitan dengan pembahasan<sup>14</sup>.

#### b) Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

---

<sup>12</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan IV, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2017) h. 36

<sup>13</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2024) h. 133.

<sup>14</sup> Johni Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), h. 300

Pendekatan ini dilakukan dengan melihat pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dalam menggunakan pendekatan konseptual, peneliti perlu merujuk kepada prinsip-prinsip hukum<sup>15</sup>. Konsep dalam penelitian ini yaitu, keuangan negara dalam proses penganggaran serta dalam hal pelaksanaan dari keuangan negara semestinya dilakukan dengan transparan dan akuntabel. Dalam hal menjaga stabilitas sistem keuangan negara, harus melaksanakan program keuangan negara sesuai dengan apa yang telah ditentukan oleh hukum, tidak boleh menyimpang dari apa yang telah ditentukan oleh hukum.

## 2. Sumber dan teknik Pengumpulan Data

Dalam penyusunan skripsi ini penulis menggunakan dua jenis sumber bahan hukum, yaitu:

### a. Sumber Data Primer

Sumber data primer yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perpu Nomor 1 Tahun 2020.

### b. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum<sup>16</sup>. Dalam penelitian ini sumber data sekunder yang digunakan yaitu, buku-buku yang ditulis para

---

<sup>15</sup> Peter Mamud Marzuki, *Penelitian Hukum...*, h. 134

<sup>16</sup> Peter Mamud Marzuki, *Penelitian Hukum...*, h. 182

ahli hukum yang berpengaruh baik itu hukum positif ataupun buku-buku tentang *Siyasah Dusturiyah*, dan jurnal-jurnal hukum.

Teknik pengumpulan data adalah dimaksudkan untuk memperoleh data dalam penelitian. Teknik pengumpulan bahan hukum yang mendukung dan berkaitan dengan pemaparan penelitian ini adalah studi dokumen (studi kepustakaan). Studi dokumen adalah suatu alat pengumpulan bahan yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan mempergunakan *content analysis*. Karena dalam penelitian ini peneliti menggunakan pendekatan perundang-undangan maka hal yang pertama dilakukan peneliti dalam rangka pengumpulan bahan-bahan hukum ialah mencari peraturan perundang-undangan yang mengkaji isu yang dibahas<sup>17</sup>. Teknik ini berguna untuk mendapatkan landasan teori dengan mengkaji dan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal, dan hasil penelitian lainnya baik cetak maupun elektronik yang berhubungan dengan tema yang akan diteliti oleh penulis.

### 3. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data merupakan teknik analisa yang secara nyata digunakan dalam penelitian beserta alasan penggunaannya. Masing-masing teknik analisis bahan hukum diuraikan pengertiannya dan dijelaskan penggunaannya untuk menganalisis data yang mana. Proses analisis data merupakan satu proses penelaahan mendalam. Menurut Lexy J. Moloeng,

---

<sup>17</sup> Peter Mamud Marzuki, *Penelitian Hukum...*, h. 21

proses analisa dapat dilakukan pada saat bersamaan dengan pelaksanaan pengumpulan data meskipun pada umumnya dilakukan setelah data terkumpul.<sup>18</sup> Dengan menelaah bahan hukum primer dan sekunder yang berkaitan dengan pembahasan penulisan skripsi ini dan mencatat hal-hal yang diperlukan serta disusun secara sistematis yang memiliki kesesuaian dengan pokok permasalahan.

### **G. Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan pembhasan studi ini, dan dapat dipahami permasalahannya secara sistematis dan lebih terarah, maka pembahasannya dibentuk dalam bab-bab yang masing-masing dalam bab, mengandung sub bab, sehingga tergambar keterkaitan yang sistematis, untuk selanjutnya sistematika pembahasannya dibagi sebagai berikut:

Bab I merupakan langkah-langkah penelitian yang berisi: latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penelitian terdahulu, metode penelitian serta sistematika penulisan.

Bab II menjelaskan mengenai kerangka teori yang berisi: kerugian negara, hukum pidana, gugatan ganti rugi dalam gugatan perdata, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, diskresi dan peradilan tata usaha negara, siyasah dusturiyah.

Bab III menjelaskan mengenai hasil penelitian dan pembahasan, yaitu Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk

---

<sup>18</sup> Lexy J. Moloeng, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2001), h. 103.

Penanganan Pandemi corona Virus Disease (Covid 19) (Studi Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020) Perspektif Siyasah Dusturiyah.

Bab IV kesimpulan dan saran, kesimpulan yang akan menjawab pokok-pokok permasalahan yang terdapat dalam rumusan masalah dan berisi tentang saran-saran yang menjadi agenda pembahasan yang lebih lanjut dimasa yang akan datang.



## BAB II

### KERUGIAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DAN SIYASAH DUSTURIYAH

#### A. Teori Kerugian Negara

Kerugian Negara dan Kerugian Keuangan Negara adalah hal yang berbeda namun saling berhubungan. Kerugian Negara adalah sebab, sedangkan kerugian keuangan negara adalah akibat. Tidak akan terjadi kerugian keuangan negara jika tidak ada kerugian negara, tetapi tidak semua kerugian negara berakibat pada kerugian keuangan negara. Kerugian negara adalah hal yang niscaya pada setiap tindakan yang bersentuhan dengan keuangan negara. Kerugian Negara tidak dapat 100% dihindari tetapi dampak berupa kerugian keuangan negara yang harus semaksimal mungkin dihindari. Upaya menghindari memperkecil dampak kerugian keuangan negara termasuk penggantian keuangan negara<sup>19</sup>.

Apabila suatu pemeriksaan keuangan menyatakan terdapat potensi kerugian negara, menurut hukum hakikat penyelesaiannya masih dalam ranah administrasi negara, karena terdapat pada dua kemungkinan, yaitu (1) merupakan kerugian yang bersifat administrasi, sehingga penyelesaiannya dilakukan dengan prosedur administratif seperti ganti kerugian ditambah dengan

---

<sup>19</sup> Samsul Ramli, “*Kerugian Negara atau Kerugian Keuangan Negara*”, <https://samsulramli.net/2018/02/21/kerugian-negara-atau-kerugian-keuangan-negara/>, (diakses 22 oktober 2020)

denda/bunga serta sanksi administrasi lainnya yang ditetapkan pejabat administrasi atau (2) merupakan risiko yang dapat diselesaikan menurut ketentuan hukum administrasi atau hukum keperdataan baik melalui pengembalian kerugian negara maupun pengenaan sanksi keperdataan yang ditetapkan dalam kontrak.<sup>20</sup>

Pasal 1 dan pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 maka rumusan “kerugian keuangan negara” akan menjadi rumusan sebagai berikut: Hilang atau berkurangnya hak dan kewajiban negara yang nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang, akibat perbuatan sengaja melawan hukum dalam bentuk:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan negara dan pengeluaran negara;
- d. Penerimaan daerah dan pengeluaran daerah;
- e. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat

---

<sup>20</sup> Dian Puji Nugraha Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), h. 22

dinilai dengan termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah<sup>21</sup>.

Berdasarkan pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Bahwa : “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai<sup>22</sup>”

Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa: “kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan hukum baik sengaja maupun lalai.<sup>23</sup>”

Kemudian menurut penjelasan pada pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang pemberantasan tindak pidana Korupsi bahwa: “Ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.<sup>24</sup>”

Pandangan lain mengenai terjadinya kerugian negara juga disampaikan Soeharto Widayaiswara. Soeharto menyebutkan terjadinya kerugian negara disebabkan karena:

---

<sup>21</sup> Hernold Ferry Makawimbang, *Memahami Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang*, (Yogyakarta:Thafa Media, 2015), h. 44

<sup>22</sup> UU NOMOR 15 TAHUN 2006

<sup>23</sup> UU NOMOR 1 TAHUN 2004

<sup>24</sup> UU NOMOR 31 TAHUN 1999

1. Pengeluaran atas suatu sumber kekayaan negara atau daerah, atau atas pendapatan negara atau daerah berupa uang, barang, atau bentuk lainnya yang seharusnya tidak (dapat) dikeluarkan, tetapi dikeluarkan.
2. Pengeluaran atas suatu sumber atau kekayaan negara atau daerah, atau atas pendapatan negara atau daerah yang lebih besar dari yang seharusnya.
3. Berkurang atau hilangnya sumber kekayaan negara atau daerah, atau pendapatan (atau pemasukan) negara atau daerah yang seharusnya diterima.
4. Berkurangnya hak atas suatu negara atau daerah dari yang seharusnya didapat<sup>25</sup>.

Dengan penjelasan tersebut diatas dapat diambil kesimpulan, hasil temuan instansi yang berwenang bahwa ditetapkan adanya suatu kerugian negara yang mengakibatkan berkurangnya atau hilangnya sumber kekayaan negara. Bertolak dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 terutama pada Pasal 27 Ayat (1) yang telah mengatakan bahwa bukan kerugian negara dalam hal kebijakan keuangan negara dan stabilitas keuangan untuk penanganan *pandemi corona virus disease 2019*.

### **1. Tuntutan Kerugian Negara pada Hukum Pidana**

Temuan Instansi yang berwenang mengenai adanya kerugian negara kemudian temuan tersebut bisa dituntut pada ranah hukum pidana,

---

<sup>25</sup> Emerson Yuntho, et. al. *Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara Dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta Selatan: Indonesia Corruption Watch, 2014), h. 13

dikarenakan telah menyebabkan berkurangnya keuangan negara. Tindakan yang telah menyebabkan berkurangnya keuangan negara ini adalah tindakan yang luar biasa dalam ranah hukum di Indonesia.

Black Law Dictionary menyebutkan bahwa *Criminal Law* adalah *the body of law defining offences againts the community at large, regulating how suspect are integrated, changed, and tried and astablishing punishment for convicted offeders.*<sup>26</sup> Soedarto memberikan definisi hukum pidana sebagai aturan hukum yang mengikatkan kepada suatu perbuatan yang memenuhi syarat tertentu suatu akibat berupa pidana.<sup>27</sup> Sementara itu Simons memberikan definisi Hukum Pidana adalah:<sup>28</sup>

- a. Keseluruhan larangan atau perintah yang oleh negara diancam dengan nestapa yaitu suatu “pidana” apabila tidak ditaati,
- b. Keseluruhan peraturan yang menetapkan syarat-syarat untuk penjatuhan pidana, dan
- c. Keseluruhan ketentuan yang memberikan dasar untuk penjatuhan dan penerapan pidana.

Menurut Soedarto,<sup>29</sup> hukum pidana dapat dipandang dari sudut dogmatik yang meliputi tiga permasalahan pokok, yakni: 1) perbuatan yang dilarang, 2) orang yang melakukan perbuatan yang dilarang itu, 3) pidana yang diancamkan terhadap pelanggaran itu. Pandangan tersebut tidak jauh

---

<sup>26</sup> Ali Zaidan, *Menuju Pembaruan Hukum Pidana*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), h. 2

<sup>27</sup> Ali Zaidan, *Menuju Pembaruan...*, h. 2-3

<sup>28</sup> Ali Zaidan, *Menuju Pembaruan...*, h. 3

<sup>29</sup> Ali Zaidan, *Menuju Pembaruan...*, h 3

berbeda dengan pandangan Wihem Sauher<sup>30</sup> yang dikenal dengan *Trias Sauher* menyatakan bahwa terdapat tiga pengertian dasar dalam hukum pidana, yaitu sifat melawan hukum (*unrecht*), kesalahan (*schuld*), dan pidana (*straf*).

Secara konkret tujuan hukum pidana itu ada dua, yaitu:<sup>31</sup>

- a. Untuk menakut-nakuti setiap orang jangan sampai melakukan perbuatan yang tidak baik;
- b. Untuk mendidik orang yang telah pernah melakukan perbuatan tidak baik menjadi baik dan dapat diterima kembali dalam kehidupan lingkungannya.

Tujuan hukum pidana ini sebenarnya mengandung makna pencegahan terhadap gejala-gejala sosial yang kurang sehat. Di samping itu juga pengobatan bagi yang telah terlanjur berbuat tidak baik. Jadi, hukum pidana ialah ketentuan-ketentuan yang mengatur dan membatasi tingkah laku manusia dalam meniadakan pelanggaran kepentingan umum.<sup>32</sup>

Dalam suatu peraturan perundang-undangan pidana selalu mengatur tentang tindak pidana. Sedangkan menurut Moeljatno “Tindak pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan

---

<sup>30</sup> Ali Zaidan, *Menuju Pembaruan...*, h 3

<sup>31</sup> Abdoel Jamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006) h. 173.

<sup>32</sup> Abdoel Jamali, *Pengantar Hukum...*, h 173

mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut”.

Untuk mengetahui adanya tindak pidana, maka pada umumnya dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan pidana tentang perbuatan-perbuatan yang dilarang dan disertai dengan sanksi. Dalam rumusan tersebut ditentukan beberapa unsur atau syarat yang menjadi ciri atau sifat khas dari larangan tadi sehingga dengan jelas dapat dibedakan dari perbuatan lain yang tidak dilarang. Perbuatan pidana menunjuk kepada sifat perbuatannya saja, yaitu dapat dilarang dengan ancaman pidana kalau dilanggar.

Menurut Moeljatno, unsur-unsur tindak pidana (*strafbaar feit*) adalah:<sup>33</sup>

1. Perbuatan itu harus merupakan perbuatan manusia.
2. Perbuatan itu harus dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang.
3. Perbuatan itu bertentangan dengan hukum (melawan hukum).
4. Harus dilakukan oleh seorang yang dapat dipertanggungjawabkan.
5. Perbuatan itu harus dapat dipersalahkan kepada si pembuat.

Tindak Pidana Korupsi yang Merugikan Keuangan Negara atau Perekonomian Negara Diatur dalam : Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan

---

<sup>33</sup> Erdianto Efendi, *Hukum Pidana Indonesia*, (Bandung: PT. Revika Aditama, 2011) h 98.

memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)<sup>34</sup>.

Unsur-unsurnya:

1. Pelaku (manusia dan korporasi).
2. Melawan hukum.
3. Memperkaya diri sendiri atau orang lain.
4. Dapat merugikan negara atau perekonomian negara

Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan 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, dipidana dengan pidana seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).<sup>35</sup>

Unsur-unsurnya:

---

<sup>34</sup> UU NOMOR 31 TAHUN 1999

<sup>35</sup> UU NOMOR 31 TAHUN 1999



1. Pelaku (manusia dan korporasi).
2. Menguntungkan diri sendiri, orang lain, pelaku, atau korporasi.
3. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan.
4. Merugikan Keuangan Negara atau Perekonomian Negara<sup>36</sup>

Dengan adanya hal tersebut, kerugian keuangan negara yang disebabkan adanya indikasi tindak pidana korupsi yang menguntungkan diri sendiri, orang lain, pelaku, dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan kedudukan, dihukum dengan hukuman yang berat, seperti hukuman penjara dua puluh tahu, dan bahkan hukuman penjara seumur hidup.

## **2. Gugatan Kerugian Negara dalam Hukum Perdata**

Mekanisme gugatan perdata dalam tindak pidana korupsi menunjukkan bahwa norma-norma hukum pidana saja tidak cukup memadai untuk pengembalian kerugian keuangan negara, perlu tindakan yang masif untuk mengembalikan yang namanya kerugian keuangan negara tersebut.

Pengertian gugatan adalah suatu tuntutan hak yang diajukan oleh penggugat kepada tergugat melalui pengadilan. Gugatan dalam hukum acara perdata umumnya terdapat 2 (dua) pihak atau lebih, yaitu antara pihak penggugat dan tergugat, yang mana terjadinya gugatan umumnya pihak tergugat telah melakukan pelanggaran terhadap hak dan kewajiban yang

---

<sup>36</sup> Surachmin, *Strategi Korupsi dan Teknik Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), h.

merugikan pihak penggugat. Terjadinya gugatan umumnya setelah pihak tergugat melakukan pelanggaran hak dan kewajiban yang merugikan pihak penggugat dan pihak tergugat tidak mau secara sukarela memenuhi hak dan kewajiban yang diminta oleh pihak penggugat, sehingga akan timbul sengketa hak dan kewajiban antara penggugat dan terguga.<sup>37</sup>

Menurut Sudikno Mertokusumo, tuntutan hak adalah tindakan yang bertujuan memperoleh perlindungan yang diberikan oleh pengadilan untuk mencegah main hakim sendiri (*eigenrechtig*). Oleh karena itu, bahwa gugatan adalah suatu tuntutan yang disampaikan kepada Ketua Pengadilan Negeri yang berwenang oleh seseorang mengenai suatu hal akibat adanya persengketaan dengan pihak lainnya yang kemudian mengharuskan hakim memeriksa tuntutan tersebut menurut tata cara tertentu yang kemudian melahirkan keputusan terhadap gugatan tersebut.<sup>38</sup>

Gugatan ganti rugi adalah suatu upaya atau tindakan untuk menuntut hak atau memaksa pihak lain untuk melaksanakan tugas atau kewajibannya, guna memulihkan kerugian yang diderita oleh penggugat melalui putusan pengadilan. Tuntutan hak ini adalah tindakan yang bertujuan memperoleh perlindungan hak yang diberikan oleh pengadilan untuk

---

<sup>37</sup> Sarwono, *Hukum Acara Perdata*, (Sinar Grafika:Jakarta, 2011), h. 31

<sup>38</sup> Zainal Asikin, *Hukum Acara Perdata Di Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015) h. 19.

mencegah “*eigenrichting*”.<sup>39</sup>Tidak setiap orang yang mempunyai kepentingan dapat mengajukan tuntutan hak semauanya ke pengadilan.Untuk mencegah agar setiap orang tidak asal saja mengajukan tuntutan hak ke pengadilan yang akan menyulitkan pengadilan, maka hanya kepentingan yang cukup dan layak serta mempunyai dasar hukum sajalah yang dapat diterima sebagai dasar tuntutan hak.<sup>40</sup>Dalam suatu perkara perdata di pengadilan, para pihak dalam gugatan terdiri dari:

- a. Penggugat (*eiser/plaintiff*);
- b. Tergugat (*gedage/defendant*);
- c. Turut tergugat.

Gugatan perdata dalam diketahui adanya indikasi korupsi yang menyebabkan kerugian keuangan negara tersebut telah diatur dalam perundang-undangan akan tetapi bertolak belakang dalam UU Nomor 2 Tahun 2020 ini yang menagatakan “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

---

<sup>39</sup> Andi Abdurrahman Nawawi, *Tinjauan Umum Mengenai Gugatan Perdata*, tersedia di <http://www.google.com>., diakses tanggal 19 Oktober 2020.

<sup>40</sup> Ivan Ari, *Perbedaan Prinsip antara Permohonan dengan Gugatan*, tersedia di <http://www.google.com>., (diakses tanggal 20 Oktober 2020).

didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ini” menurut penulis telah memeberikan imunitas kepada pejabat yang menjalankan UU Nomor 2 Tahun 2020 jika indikasi kerugian negara telah nyata ada dan ada pelanggaran hukum UU ini bisa dijadikan tempat untuk menghindar bahkan tempat untuk berlindung bagi para pejabat tersebut.

### **3. Gugatan Kerugian Negara pada Hukum Administrasi Negara dan Diskresi**

#### **a. Gugatan Kerugian Negara pada Hukum Administrasi Negara**

Kerugian negara pada hukum administrasi negara yang disebabkan penyalahgunaan wewenang, mencampurkan wewenang, berbuat sewenang-wenang sehingga kerugian negara tersebut tidak dapat terelakkan baik lalai ataupun disengaja dalam hal perbuatan tersebut.

World Bank membagi korupsi menjadi dua tipe, yakni *administrative corruption* dan *state capture*. *Administrative corruption* merupakan tindakan yang sengaja dilakukan untuk menghambat pelaksanaan kebijakan, keputusan, atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk memperoleh keuntungan pribadi, sedangkan *state capture*, mengacu pada tindakan individu, kelompok atau korporasi baik di sektor publik dan swasta untuk mempengaruhi proses perumusan pembentukan perundang-undangan, keputusan, atau kebijakan pemerintah untuk kepentingan individu,

kelompok, atau korporasi.<sup>41</sup> Hal ini tentunya korupsi dalam hal administrasi yang bahkan menyebabkan kerugian keuangan negara sehingga akan mempengaruhi dalam hal pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Berdasarkan Pasal 17 UU Nomor 30 Tahun 2014<sup>42</sup> disebutkan, bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang. Larangan penyalahgunaan wewenang meliputi: a) larangan melampaui wewenang; b) larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau c) larangan bertindak sewenang-wenang. Selanjutnya di dalam Pasal 18 disebutkan, bahwa:

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
  - a. melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang;
  - b. melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau
  - c. bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan: a. di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang

---

<sup>41</sup> World Bank, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate* (Washington DC: World Bank, 2000) h. 15-17

<sup>42</sup> Pasal 17 UU Nomor 30 Tahun 2014

diberikan; dan/atau b. bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.

- 3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
  - a. tanpa dasar kewenangan; dan/atau
  - b. bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Apabila ada keputusan yang dikeluarkan melampaui kewenangannya, di dalam Pasal 19 disebutkan, bahwa:

- 1) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1) serta Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan secara sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3) tidak sah apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
- 2) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan mencampuradukkan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b dan Pasal 18 ayat (2) dapat dibatalkan

apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap<sup>43</sup>.

Untuk mengawasi badan dan/atau pejabat pemerintah dalam menjalankan wewenangnya dibentuk Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Hal itu sesuai dengan ketentuan Pasal 20, yang mengatakan, bahwa:

- 1) Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
- 2) Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
  - a. tidak terdapat kesalahan;
  - b. terdapat kesalahan administratif; atau
  - c. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.
- 3) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara

---

<sup>43</sup> UU Nomor 30 Tahun 2014

sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.

- 5) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.
- 6) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

Di samping penyelesaian melalui APIP, mekanisme penyelesaiannya dapat dilakukan dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. (Pasal 21 UU No. 30. Tahun. 2014):

- 1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.
- 2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.



- 3) Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
- 4) Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
- 5) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.
- 6) Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat<sup>44</sup>.

Riawan Tjandra mendefinisikan bahwa istilah Peradilan Tata Usaha Negara dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses atau aktivitas hakim tata usaha negara yang didukung oleh seluruh fungsionaris pengadilan dalam melaksanakan fungsi mengadili baik di Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara maupun di Mahkamah Agung. Istilah Pengadilan dapat didefinisikan sebagai lembaga yang melaksanakan peradilan<sup>45</sup>.

Prajudi Atmosudirjo mendefinisikan Peradilan Administrasi Negara adalah setiap bentuk penyelesaian dari suatu perbuatan (pejabat,

---

<sup>44</sup> Pasal 21 UU No. 30. Tahun. 2014

<sup>45</sup> Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa*, (Yogyakarta : Liberty, 2009), h.15.

instansi) Administrasi Negara yang dipersoalkan oleh warga masyarakat, instansi masyarakat (perusahaan, yayasan, perhimpunan, dan sebagainya) atau sesama instansi pemerintah<sup>46</sup>.

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyelenggara Negara, pemerintah memerlukan alat atau sarana yang digunakan untuk menjalankan kewenangannya yang disebut sebagai instrument pemerintahan. Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintah, pemerintah atau administrasi Negara melakukan berbagai tindakan hukum, dengan menggunakan sarana atau instrument seperti alat tulis menulis, sarana transportasi dan komunikasi, gedung-gedung perkantoran dan lain-lain, yang terhimpun dalam publiek domain atau kepunyaan public. Disamping itu, pemerintah juga menggunakan berbagai instrument yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan peemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijakan, perizinan, instrument hukum keperdataan, dan sebagainya<sup>47</sup>.

Dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diuraikan bahwa Gugatan

---

<sup>46</sup> Prajudi Atmosudirjo, "*Administrasi Negara*", (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), h. 21

<sup>47</sup> Ridwan, "*Hukum Administrasi Negara*", (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2014).

adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan<sup>48</sup>.

Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dilakukan oleh Orang atau Badan Hukum Perdata seperti yang diuraikan dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yaitu Orang atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi<sup>49</sup>.

Dalam pengajuan gugatan juga dapat dilakukan dengan beberapa alasan. Saat sebelum perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, tiga alasan untuk dapat menggugat yang diuraikan dalam Pasal 53 ayat (2) yaitu<sup>50</sup>:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan

---

<sup>48</sup> Lihat Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

<sup>49</sup> 20Lihat Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>50</sup> Lihat Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

wewenangannya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut.

- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Mengenai alasan gugatan ini, Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa alasan menggugat pada dasarnya adalah persoalan keabsahan (*rechtsmatigheid*) dari suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Keabsahan itu menyangkut wewenang, prosedur dan substansial.<sup>51</sup>

Menurut H.D. van Wijk Konijnenbelt : Hukum materiil mengatur perbuatan manusia. Peraturan,norma, di dalam hukum administrasi Negara memiliki struktur yang berbeda dibandingkan dengan struktur norma dalam hukum perdata dan pidana. Dalam hukum perdata atau pidana, kita menemukan secara langsung norma mengenai (apa yang diatur dalam hukum tertulis) dalam undang-undang. Dalam Hukum Administrasi Negara struktur norma ditemukan pada berbagai tempat dan dalam dua atau lebih tingkatan; disana kita harus menemukan norma pada tingkatan-tingkatan peraturan hukum itu). Menurut Indroharto,

---

<sup>51</sup> Philipus M. Hadjon, dkk. *Pengantar Administrasi Negara* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005) h. 330

hukum tata usaha Negara Indonesia dihadapkan pada norma hukum yang bertingkat, artinya suatu norma hukum tidak begitu saja diterapkan jika kita hanya menemukannya dalam satu undang-undang melainkan mempertimbangkan juga keputusan tata usaha Negara lainnya, karena itu merupakan keterkaitan<sup>52</sup>.

Peradilan tata usaha negara merupakan suatu ciri negara yang menganut negara hukum, dengan adanya peradilan tata usaha negara maka pejabat pemerintah tidak dapat sewenang-wenang dalam membuat aturan, dikarenakan jika adanya aturan yang dapat merugikan masyarakat dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maka peraturan tersebut dapat dibatalkan di peradilan tata usaha negara.

Penyalahgunaan wewenang, melampaui wewenang, dan berbuat sewenang-wenang, sehingga menyebabkan kesalahan administrasi yang berakibat kepada kerugian keuangan negara, ini dapat dilakukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara. Hal ini tentunya ketika terjadi kerugian negara harus ditelaah dengan sangat teliti, apakah suatu kerugian negara pada kategori hukum pidana, perdata ataupun administrasi negara.

#### **b. Diskresi**

Menurut Kamus Hukum,<sup>53</sup> diskresi berarti kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut

---

<sup>52</sup> Putu Eka Pitriyanti, "PERATURAN KEBIJAKAN YANG MENIMBULKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARASEBAGAI UNSUR TINDAK PIDANA KORUPSI" *Fakultas Hukum UNTAB*, Vol. 5 No. 2, Agustus 2019, h 80

<sup>53</sup> JCT Simorangkir dkk, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008) hal 38

pendapatnya sendiri. Ada beberapa pakar hukum yang memberikan definisi diskresi diantaranya S.Prajudi Atmosudirjo<sup>54</sup> yang mendefinisikan diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *Freies ermessen* (Jerman) sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri.

Selanjutnya dijelaskannya bahwa diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Akan tetapi tidak mungkin bagi Undang undang untuk mengatur segala macam kasus dalam praktek kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu perlu adanya kebebasan atau diskresi dari administrasi negara yang terdiri atas diskresi bebas dan diskresi terikat. Pada diskresi bebas, Undang-undang hanya menetapkan batas-batas dan administrasi negara bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/melanggar batas-batas tersebut, sedangkan pada diskresi terikat, Undang-undang menetapkan beberapa alternatif keputusan dan administrasi negara bebas memilih salah satu alternatif keputusan yang disediakan oleh Undang-undang.

Menurut Saut P.Panjaitan, *Freies Ermessen* adalah kebebasan atau keleluasaan bertindak administrasi negara yang dimungkinkan oleh

---

<sup>54</sup> S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994) hal 82

hukum untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri guna menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak yang aturannya belum ada, dan tindakan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan<sup>55</sup>.

Diskresi ini bertolak dari kewajiban pemerintah dalam menyelenggarakan *welfare state*, di mana tugas pemerintah adalah menyelenggarakan pelayanan umum dan mengutamakan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu muncul prinsip, “pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya”.

Menurut Philipus M. Hadjon, peraturan kebijaksanaan pada prinsipnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis. Peraturan kebijaksanaan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, sehingga tidak dapat merubah atau menyimpangi peraturan.<sup>56</sup>

Pejabat pemerintahan juga memiliki kewenangan diskresi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa: “diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan

---

<sup>55</sup> Marbun SF, dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi*, (:UII Press, 2011), h.108-109

<sup>56</sup> Imam Mahdi, Iskandar Zulkarnain Oktaria, *Hukum Administrasi Negara*, (Bogor: PT Penerbit IPB Press, 2014), h. 71

konkrit yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundangundangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.”

Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa setiap penggunaan diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk:

- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. mengisi kekosongan hukum;
- c. memberikan kepastian hukum; dan
- d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Pasal 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 mengatur tentang lingkup diskresi pejabat pemerintahan yang meliputi:

- a. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;
- b. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang undangan tidak mengatur;
- c. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundangundangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- d. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.



Menurut Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Pejabat Pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat:

- a. sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. sesuai dengan AUPB;
- d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan iktikad baik.

Dalam Pasal 31 ayat (2) disebutkan, akibat hukum dari penggunaan diskresi sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat dibatalkan. Dalam konteks pembatalan diskresi inilah kemudian PTUN berwenang untuk memeriksa, menguji, mengadili, serta memuttuskan. Pasal 87 UU Administrasi Pemerintah menyatakan tindakan faktual yang sering menjadi perbuatan melawan hukum oleh pemerintah secara hukum menjadi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadilinya.

UU administasi negara mengatur mengenai pejabat pemerintah yang mengatasi suatu persoalan yang konkret di masyarakat dan belum adanya aturan yang mengatur mengenai kegiatan tersebut akan tetapi keputusan atau tindakan tersebut dapat digugat di Pengadilan Tata

Usaha Negara dalam hal jika merasa tindakan atau keputusan tersebut telah merugikan masyarakat.

## **B. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Norma hukum dalam suatu negara sangat diperlukan, hal ini ditujukan untuk menciptakan masyarakat yang aman, tentram dan tertib. Di Indonesia Norma hukum memiliki tingkatan, mulai dari peraturan yang lebih tinggi keperaturan yang lebih rendah. Peraturan tertinggi yaitu Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 berfungsi sebagai *staatsfundamentalnorm*, maksudnya sebagai rujukan legal formal apabila terdapat perbedaan dengan peraturan dibawahnya maka peraturan tersebut dapat diajukan judicial review untuk dianulir. Pada tingkatan ini, peraturan dibawahnya adalah undang-undang. Tingkatan ini dikenal dengan hierarki, pada peraturan lebih dikenal dengan peraturan perundang-undangan.<sup>57</sup>

Teori hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: PT. Kanisius, 2007), h. 41.

<sup>58</sup> Asshiddiqie, Jimly, dan Saifuddin, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet I, (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) h.110

Sedangkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 7 menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota<sup>59</sup>. Perpu atau Peraturan Pemerintah pengganti Undang – undang diatur dalam pasal 22 UUD 1945 yang memuat antara lain :

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

Hukum darurat ada yang konstitusional-objektif dan ada yang ekstra konstitusional-subjektif. Dengan konstitusional-objektif pembuatan hukum darurat harus didasarkan pada peraturan dengan kriteria yang ada sebelumnya di dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan pada ekstra konstitusional-subjektif, pembuatan hukum darurat tidak harus didasarkan pada peraturan dan kriteria yang ada, sebelumnya, melainkan tergantung pada subjektivitas

---

<sup>59</sup> UU NOMOR 12 TAHUN 2011

penguasa yang mengeluarkannya.<sup>60</sup> Yang ekstra konstitusional-subjektif lebih dikaitkan dengan Pasal 22 UUD 1945 yang memberi hak kepada presiden untuk membuat Perpu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Dalam pengertian kegentingan yang memaksa itu terkandung darurat atau “*emergency*” yang memberikan alasan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perpu atau disebut Undang – undang darurat menurut Konstitusi RIS 1949 dan UUDS tahun 1950, atau “*emergency Legislation*” menurut ketentuan konstitusi de beberapa negara lain. Keadaan Bahaya seperti yang dimaksud oleh pasal 12 UUD NRI 1945 memang dapat menjadi salah satu sebab terpenuhinya persyaratan kegentingan yang memaksa menurut pasal 22. Akan tetapi tidak selalu bersumber dari keadaan bahaya dalam pasal 12 UUD. Pengertian bahaya itu dapat saja diartikan sebagai ancaman yang datang dari luar atau acaman yang datang dari dalam.

Perpu merupakan undang-undang yang dibentuk dalam keadaan yang darurat yang menurut istilah Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 disebutkan “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”. Istilah hal ihwal kegentingan yang memaksa dan darurat disini tentu tidak boleh dikacaukan atau diidentikan dengan pengertian “keadaan bahaya” menurut ketentuan Pasal 22 UUD 1945. keadaan darurat atau dalam hal ihwal kegentingan memaksa disini adalah keadaan yang ditafsirkan secara subjektif dari sudut pandang presiden/pemerintah, disatu pihak karena: (i) Pemerintah sangat membutuhkan

---

<sup>60</sup> Moh. Mahfud Md, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), h 108-109

suatu undang-undang untuk tempat menuangkan sesuatu kebijakan yang sangat penting dan mendesak bagi negara, tetapi dilain pihak (ii) Waktu atau kesempatan yang tersedia untuk mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat tidak mencukupi sebagaimana mestinya.<sup>61</sup>

Menurut Bagir Manan, kriteria lain untuk membedakan antara undang-undang dan Perpu yaitu mengenai sifat tindakan pengaturan yang terdapat dalam kedua produk hukum ini, undang – undang merupakan produk tindakan pengaturan kenegaraan sedangkan perpu merupakan tindakan perpu pengaturan yang hanya bersifat pemerintahan. Disamping itu, keadaan bahaya menurut pasal 12 bisa juga dikaitkan dengan pasal 11 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan “presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain”. Keadaan perang ini bisa dikaitkan dengan timbulnya keadaan bahaya dan kegentingan yang memaksa. Karena itu, oleh Vernon Bogdanor, dkk keadaan darurat itu dibedakan antara (i) “*state Of war*” atau „*state Of defence*” (ii) “*state of Tension*” dan (iii) keadaan yang disebut „*innere notstand*”. Di indonesia dalam Undang undang pengertian keadaan Darurat dibedakan : (i) keadaan darurat perang (ii) keadaan darurat militer, dan (iii) darurat sipil. Ketiga istilah ini jelas berbeda pengertiannya “*state of war dan State of Defence*”, “*state of Tension*”, dan “*innere notstand*”

---

<sup>61</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017) h 169

tersebut diatas. Sebab keadaan darurat perang dan darurat militer itu sama – sama berkaitan dengan kondisi *state of war dan state of defence*<sup>62</sup>.

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (untuk selanjutnya disebut Perpu) merupakan peraturan yang setingkat dengan undang-undang, dibuat dalam kegentingan yang memaksa, dibentuk oleh presiden, dan mempunyai fungsi yang sama dengan undang-undang. Oleh karenanya, materi muatan Perpu sama dengan materi muatan undang-undang.<sup>63</sup>

Menurut Jimly, banyak orang yang salah mengerti mengenai hakikat Perpu dan gagal memahami perbedaan antara dua tipe Perpu dalam sistem konstitusi kita berdasarkan UUD 1945. Keduanya harus dibedakan, yaitu:

1. Perpu sebagai UU biasa yang bersifat sementara, karena kegentingan yang memaksa belum mendapat persetujuan DPR berdasarkan Pasal 22 UUD 1945.
2. Perpu untuk dan dalam kondisi negara dalam keadaan darurat atau bahaya menurut Pasal 12 *jo* Pasal 22 UUD 1945.<sup>64</sup>

Sedangkan Perpu tipe kedua tidak dimaksudkan untuk berlaku permanen, melainkan hanya untuk sementara waktu selama keadaan darurat.

Perpu tipe kedua ini: (i) dipakai sebagai sarana pemberlakuan keadaan darurat,

---

<sup>62</sup> Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, (Jakarta: Fokusmedia,2013) hal 45

<sup>63</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan (1)*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm., 243.

<sup>64</sup> Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), h. 168-169

dan sekaligus (ii) sebagai sarana kebijakan hukum untuk mengatasi dan menanggulangi masalah-masalah yang timbul dalam keadaan bahaya atau darurat, serta (iii) untuk memulihkan keadaan sehingga kembali kepada keadaan semula menurut sistem hukum yang normal, dan (iv) setelah keadaan bahaya darurat dinyatakan berakhir, Perpu tersebut akan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi, yang dapat diatur eksplisit dalam ketentuan peralihan atau penutup.

Ketentuan UUD 1945 memberikan suatu kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden, oleh karena Perpu yang ditetapkan sendiri oleh presiden mempunyai derajat/kekuatan berlaku sama dengan UU. Dengan demikian, presiden dengan jalan mengeluarkan Perpu yang dibuatnya sendiri dapat merubah atau menarik kembali suatu UU biasa yang ditetapkan oleh presiden bersama-sama DPR. Tentunya kekuasaan presiden tersebut memerlukan suatu pengawasan dari DPR supaya tidak disalahgunakan.<sup>65</sup>

Ketentuan umum Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 menyatakan bahwa. Tahun 2020 ini, dunia mengalami bencana *pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*. Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* membawa risiko bagi kesehatan masyarakat dan bahkan telah merenggut korban jiwa bagi yang terinfeksi di berbagai belahan penjurudunia, termasuk Indonesia.

*Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* juga secara nyata telah mengganggu aktivitas ekonomi dan membawa implikasi besar bagi

---

<sup>65</sup> C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Negara*, (Jakarta: PN Balai Pustaka, 1983), h. 55

perekonomian sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Pertumbuhan ekonomi global diperkirakan akan menurun dari 3% (tiga persen) menjadi hanya 1,5% (satu koma lima persen) atau bahkan lebih rendah dari itu.

Perkembangan pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* juga berpotensi mengganggu aktivitas perekonomian di Indonesia. Salah satu implikasinya berupa penurunan pertumbuhan ekonomi Indonesia yang diperkirakan dapat mencapai 40% (empat persen) atau lebih rendah, tergantung kepada seberapa lama dan seberapa parah penyebaran pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* mempengaruhi atau bahkan melumpuhkan kegiatan masyarakat dan aktivitas ekonomi.

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 *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.

Implikasi pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* telah berdampak pula terhadap ancaman semakin memburuknya sistem keuangan yang ditunjukkan dengan penurunan berbagai aktivitas ekonomi domestik karena langkah-langkah penanganan pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* yang berisiko pada ketidakstabilan makro ekonomi dan sistem keuangan yang perlu dimitigasi bersama oleh Pemerintah maupun koordinasi kebijakan dalam Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK), sehingga diperlukan berbagai upaya Pemerintah dan lembaga terkait untuk melakukan tindakan antisipasi *ffonaard looking* untuk menjaga stabilitas sektor keuangan.

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 dan 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.

Untuk mengatasi kegentingan yang memaksa tersebut, Presiden sesuai kewenangannya berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada tanggal 31 Maret 2020 telah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan atau dalam rangka menghadapi Ancaman yang membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan<sup>66</sup>.

Kemudian pada tanggal 18 Mei 2020 Perpu tersebut ditetapkan menjadi UU, yaitu 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 Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan atau dalam rangka menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

### **C. Siyasah Dusturiyah**

Dalam tata bahasa, siyasah dusturriyah terdiri dari dua suku kata yaitu kata siyasah dan kata dusturiyah. siyasah artinya pemerintahan, pengambilan

---

<sup>66</sup> Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020

keputusan, pembuatan kebijakan, pengurusan, dan pengawasan. Sedangkan dusturiyah adalah undang-undang atau peraturan. Secara umum pengertian siyasah dusturiyah adalah siyasah yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan yang hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.<sup>67</sup>

Maka dari itu, siyasah dusturiyah merupakan kajian yang penting dalam suatu negara, karena melibatkan hal-hal dasar dari suatu negara yaitu keharmonisan hubungan antara warga negara dengan kepala negara dalam memenuhi kebutuhannya.

### **3. Kepala Negara**

Bernard Lewis, menyebutkan delapan gelar yang sering digunakan kaum muslimin untuk menunjuk pemegang kedaulatan, yaitu, khalifah, imam, amir al-mu'minin, sulthan, malik (raja), khan/khaqan, rais, dan razim. Taqi al-Din al-Nabhani mengemukakan enam gelar bagi kepala negara Islam, yaitu, khalifah, imam, amir al-mu'minin, hakim al-mu'minin, rais al-mu'minin, dan sulthan al-mu'minin<sup>68</sup>.

mengangkat kepala negara yang akan mengelola negara, memimpinnnya, dan mengurus segala permasalahan rakyatnya, menurut Ibn

---

<sup>67</sup> J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT Raja GrafindoPersada, 1994), h 40.

<sup>68</sup> Mujar Ibnu Syarif, Khamami Zada, *Fiqh Siyasah....*, h. 254.226-227.

Abi Rabi', sangat urgen dilakukan. adalah tidak mungkin, suatu negara berdiri tanpa penguasa yang akan melindungi warga-warganya dari gangguan dan bahaya, baik yang timbul diantara mereka sendiri ataupun yang datang dari luar. Ibn Taimiyah juga berpendapat bahwa keberadaan kepala negara itu diperlukan tidak hanya sekedar menjamin keselamatan jiwa dan hak milik rakyat serta terpenuhinya kebutuhan materi mereka saja, tetapi lebih dari itu juga untuk menjamin berlakunya segala perintah dan hukum Allah.<sup>69</sup>

Menurut Ibn Khaldun, kehadiran seorang raja atau kepala negara sebagai penengah, pemisah, sekaligus hakim merupakan suatu keharusan bagi kehidupan bersama manusia dalam suatu masyarakat atau negara.<sup>70</sup>

Khalifah sebagai kepala negara adalah kepala negara “pengganti” Nabi dalam memelihara agama dan mengatur keduniawian Kepala negara yang pandai menjaga amanah adalah kepala negara yang bertanggung jawab dan selalu berusaha dengan segenap kemampuannya yang dimilikinya untuk menunaikan dengan baik semua tugas dan kewajiban yang diemban kepadanya.

Ada sepuluh tugas yang harus dilakukan seorang imam (khalifah);

1. Melindungi keutuhan agama sesuai dengan prinsip-prinsipnya yang establish, dan ijma generasi salaf. jika muncul pembuat bid'ah, atau orang sesat yang membuat syubhat tentang agama, ia menjelaskan hujjah

---

<sup>69</sup> Mujar Ibnu Syarif, Khamami Zada, *Fiqh Siyasa*...., h. 97.

<sup>70</sup> Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 1993) hal 101

kepadanya, menerangkan yang benar kepadanya, dan menindaknya sesuai dengan hak-hak dan hukum yang berlaku, agar agama tetap terlindungi dari segala penyimpangan dan ummat terlindungi dari usaha penyesatan.

2. Menerapkan hukum kepada dua pihak yang berperkara, dan mengehtikan perseteruan diantara dua pihak yang berselisih, agar keadilan menyebar secara merata, kemudian orang tidak sewenang-wenang, dan orang teraniayah tidan merasa lemah.
3. Melindungi wilayah negara dan tempat-tempat suci, agar manusia dapat leluasa bekerja, dan bepergian ketempat manapun dengan aman dari gangguan terhadap jiwa dan harta.
4. Menegakkan supremasi hukum (*hudud*) untuk melindungi larangan-larangan Allah Ta'ala dari upaya pelanggaran terhadapnya, dan melindungi hak-hak hamba-hamba-Nya dari upaya pelanggaran dan perusakan terhadapnya.
5. Melindungi daerah-daerah perbatasan dengan benteng yang kokoh, dan kekuatan yang tangguh hingga musuh tidak mampu mendapatkan celah untuk menerobos masuk guna merusak kehormatan, atau menumpahkan darah orang Muslim, atau orang yang berdamai dengan orang Muslim (*mu'ahid*).
6. Memerangi orang yang menentang Islam setelah sebelumnya ia didakwahi hingga ia masuk Islam, atau masuk dalam perlindungan kaum Muslimi

(*ahlu dzimmah*) , agar hak Allah Ta'ala terealisasi yaitu kemenangan-Nya atas seluruh agama.

7. Mengambil *fai* (harta yang didapat kaum Muslimin tanpa pertempuran) dan sedekah sesuai dengan yang diwajibkan Syari'at secara tekstual atau ijtihad tanpa rasa takut dan paksa.
8. Menentukan gaji, dan apa saja yang diperlukan dalam *Baitul Mal* (kas negara) tanpa berlebih-lebihan, kemudian mengeluarkannya tepat pada waktunya; tidak mempercepat atau menunda mengeluarkannya.
9. Mengangkat orang-orang terlatih untuk menjalankan tugas-tugas, dan orang-orang yang jujur untuk mengurus masalah keuangan, agar tugas-tugas ini dikerjakan oleh orang-orang yang jujur.
10. Terjun langsung menangani segala persoalan, dan menginspeksi keadaan, agar ia sendiri yang memimpin ummat dan melindungi agama<sup>71</sup>.

يَدَاوُدُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوَى فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ إِنَّ الَّذِينَ يَضِلُّونَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌ بِمَا نَسُوا يَوْمَ الْحِسَابِ ﴿١٧﴾

Artinya: Hai Daud, Sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, Maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu

---

<sup>71</sup> Imam Al-mawardi, *Al-Ahkam AS-Sulthaniyyah: Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*, (Bekasi: PT Darul Falah, 2013) cetakan kelima, h 23.

dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan. (QS. Shaad: 26)

Rasulullah Shallallahu Alaihi wa Sallam bersabda,

“Setiap dari kalian adalah pemimpin dan setiap dari kalian akan dimintai pertanggung jawaban tentang kepemimpinannya.” (HR Al-Bukhari, At-Tirmizi, dan Ahmad).

Prinsip-prinsip kenegaraan yang terdapat dalam Al-quran antara lain bahwa<sup>72</sup>:

1. Kekuasaan sebagai amanah
2. Musyawarah sebagai dasar pengambilan keputusan
3. Keadilan harus ditegakkan
4. Pengakuan terhadap Hak asasi manusia
5. Perdamaian
6. Kesejahteraan
7. Ketaatan
8. Pengadilan bebas

Yusuf Musa menambahkan kewajiban lain, yaitu: “menyebarkan ilmu dan pengetahuan, karena kemajuan umat sangat tergantung kepada ilmu-

---

<sup>72</sup> YUSDANI, *Fiqh Politik Muslim*, Yogyakarta: Amara Books, 2011, h. 63.

ilmu agama dan ilmu-ilmu keduniawian".<sup>73</sup> Yang penting ulil amri harus menjaga dan melindungi hak-hak rakyat dan mewujudkan hak asasi manusia, seperti hak milik, hak hidup, hak mengemukakan pendapat dengan baik dan benar, hak mendapatkan penghasilan yang layak melalui *kasb al-halal*, hak beragama, dan lain-lain.

Menurut Al-Baqillani tugas dan tujuan pemerintahan adalah untuk menegakkan hukum yang telah ditetapkan, membela umat dari gangguan musuh, menenyapkan penindasan dan menghilangkan keresahan masyarakat, pemeratakan penghasilan negara bagi rakyat dan mengatur perjalanan haji yang baik, dan melaksanakan syari'at yang dibebankan kepadanya. Singkatnya segala sesuatu yang berkaitan dengan kepentingan umum harus sesuai dengan syari'at.<sup>74</sup>

#### 4. Al-sulthah al-tasyri'iyah

Dalam kajian fiqh siyasah, legislasi atau kekuasaan legislasi disebut juga *al-sulṭah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam tidak seorangpun berhak menetapkan suatu hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Dalam wacana fiqh siyasah istilah *al-sulṭah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjuk salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, di samping kekuasaan eksekutif (*al-sulṭah al-tanfīziyyah*)

---

<sup>73</sup> Yusuf Musa, *Nidham al-Hukmi fi al-islami*, (Al-qahirah: Darul Kitabil Arabi, 1963) h. 12

<sup>74</sup> J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah, dan pemikiran*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995), h. 260



dan kekuasaan yudikatif (*al-sulṭah al-qaḍa'iyah*). Dalam konteks ini, Kekuasaan legislasi berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah swt dalam syariat Islam. Dengan kata lain dalam *al-sulṭah al-tasyri'iyah* pemerintah melakukan tugas *siyasah syar'iyah* untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan ajaran Islam.

Menurut Rahman dalam buku karangan Muhammad Iqbal, Sebagai lembaga legislatif, ijtihad yang dihasilkannya menjadi undang-undang yang mengikat, tapi tidak terlepas dari kemungkinan benar atau salah. Namun sejauh undang-undang tersebut mencerminkan kehendak umat, ia tetap merupakan konsensus (*ijma*) yang bersifat Islami dan demokratis serta mengikat umat Islam dalam suatu negara. Walaupun demikian, konsensus ini selalu diubah sesuai dengan perkembangan masa dan tempat.<sup>75</sup>

Di sinilah perlunya *al-sulṭah al-tasyri'iyah* itu diisi oleh para mujtahid dan para ahli fatwa sebagaimana dijelaskan diatas. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan qiyas (analogi). Ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.

---

<sup>75</sup> Fazlur Rahman, *Islam*, (Chicago: Chicago University Press, 1979) h. 262

Pentingnya mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat ini mengisyaratkan bahwa undang-undang atau peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif tidak dimaksudkan untuk berlaku selamanya dan tidak kebal terhadap perubahan. Kalau terjadi perubahan dalam masyarakat dan undang-undang lama tidak bisa lagi menyahuti perkembangan tersebut, maka badan legislatif berwenang meninjaunya kembali dan menggantinya dengan undang-undang baru yang lebih relevan dengan perkembangan zaman dan antisipatif terhadap perkembangan masyarakat.

Salah satu peristiwa monumental yang dialami Mu'az ibn Jabal dalam kehidupan beragama adalah peristiwa penunjukannya sebagai hakim yang diutus Rasulullah s.a.w. ke kawasan Yaman. Penunjukannya ini tentu saja bukan tanpa alasan dan dasar yang kuat. Sehingga Mu'az menjadi kepercayaan Rasulullah s.a.w. untuk menyelesaikan peristiwa keagamaan yang terjadi di daerah yang jauh dari Madinah sebagai pusat kekuasaan Islam<sup>76</sup>.

Rasulullah s.a.w. bertanya kepada Mu'az ibn Jabal, bagaimana dia menyelesaikan setiap persoalan yang dihadapkan kepadanya. Mu'az menjawab harus mencari dasar-dasar penyelesaian sebagaimana yang terdapat dalam al-Qur`an sebagai sumber pokok ajaran Islam. Lantas Rasulullah s.a.w. bertanya lagi, bagaimana jika tidak ditemukan dalam al-qur`an, maka Mu'az pun menjawab dia akan mencari penyelesaiannya dalam Sunnah Nabi s.a.w,

---

<sup>76</sup> Nofaldi, "Pengaruh Faktor-Faktor Sosial Terhadap Ijtihad Sahabat Mu'az Ibn Jabal", *Istibath*, Vol. 15 . Jurnal Of Islamic Law, Juni, 2016, h. 114

untuk kemudian diselesaikan berdasarkan ketetapan Sunnah itu. Selanjutnya Rasulullah s.a.w. bertanya lagi, bagaimana jika Sunnah Nabi s.a.w. tidak ditemukan, maka Mu'az menjawab dia akan *berijtihad* dengan menggunakan pemikirannya<sup>77</sup>.

Meneurut penulis, hadits mengenai Mu'az tersebut diatas menegaskan bahwa dalam konteks pembuatan hukum diwajibkan melakukan *ijtihad*, jika terdapat persoalan yang tidak terdapat dalam Al-quran ataupun hadits Rasulullah mewajibkan Mu'az untuk melakukan *ijtihad*, begitupun menurut penulis dalam konteks keadaan yang darurat, yang aturannya tidak ada atau belum ada maka diwajibkan seorang pemimpin baik itu kepala negara ataupun badan legislatif untuk melakukan *ijtihad* dengan sebaik-baiknya, tidak dibenarkan jika seorang pemimpin atau pembuat undang-undang membuat aturan yang tidak jelas dan membuat kegaduhan dikemudian hari jika tetap diberlakukan. Hal ini bertolak dari UU Nomor 2 Tahun 2020 terutama yang terdapat pada Pasal 27 yang menurut penulis telah memberikan hak imunitas kepada pejabat negara dan membuka celah indikasi bagi korupsi.

Kewenangan lain dari lembaga legislatif adalah dalam bidang keuangan negara. Dalam masalah ini, lembaga legislatif berhak mengadakan pengawasan dan mempertanyakan perbendaharaan negara, sumber devisa dan anggaran pendapatan dan belanja yang dikeluarkan negara, kepala Negara selaku pelaksana pemerintahan. Dalam hal ini, lembaga legislatif berhak

---

<sup>77</sup> H.R Abu Dawud

melakuka control atas lembaga eksekutif, bertanya dan meminta penjelasan kepada eksekutif tentang suatu hal, mengemukakan pandangan untuk di diskusikan dan memeriksa birokrasi<sup>78</sup>.

#### D. *MAQÂSID AL-SYARÎ'AH*

*maqâsid al-syarî'ah* adalah tujuan yang hendak dicapai bagi manusia dari penetapan sebuah hukum syarak terhadap manusia demi tercapainya kemaslahatan dan terhindarnya kerusakan di dunia dan di akhirat. Tujuan tersebut terkait dengan pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Untuk mencapai *maqâsid al-syarî'ah* maka pencapaian maslahat dan penolakan mafsadah merupakan elemen penting dan haruslah seiring sejalan dan tidak dapat dipisahkan antara keduanya. Karena mencapai maslahat saja tanpa menolak mafsadah tidaklah lengkap untuk mencapai *maqâsid al-syarî'ah*, sedangkan menolak mafsadah tanpa mencapai maslahat, maka manusia akan mengalami kekeliruan karena tidak adanya tujuan yang pasti yang hendak dicapai. Namun dengan pencapaian maslahat dan penolakan mafsadah yang berjalan seiring akan tercapailah tujuan dari syarak atau yang kita kenal dengan *maqâsid al-syarî'ah*. Oleh sebab itu, pencapaian terhadap maslahat dan penolakan mafsadah dalam penentuan sebuah hukum amat diperlukan agar tidak melenceng dari tujuan syarak yang sebenarnya.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), h. 161-162

<sup>79</sup> Akar Sarif, Ridzwan Ahmad, "Konsep Maslahat dan Mafsadah Menurut Imam al-Ghazali", *Tsaqafah*, Vol. 13. Jurnal Peradilan Islam, No. 2, November 2017, h. 360.

- a Memelihara Agama Menjaga atau memelihara agama, berdasarkan kepentingannya, dapat dibedakan menjadi tiga peringkat:
1. Memelihara Agama dalam peringkat Dharuriyyat, yaitu memelihara dan melaksanakan kewajiban Agama yang masuk peringkat primer, seperti melaksanakan Shalat lima waktu. Kalau shalat itu diabaikan maka akan terancam eksistensi Agama.
  2. Memelihara Agama dalam peringkat Hajiyyat, yaitu melaksanakan ketentuan Agama, dengan maksud menghindari kesulitan, seperti shalat jama' dan shalat gashar bagi orang yang sedang berpergian. Kalau ketentuan ini tidak dilaksanakan maka tidak akan mengancam eksistensi agama, melainkan hanya akan mempersulit bagi orang yang melakukannya.
  3. Memelihara agama dalam peringkat tahsiniyyat, yaitu mengikuti petunjuk agama guna menjunjung tinggi martabat manusia sekaligus melengkapi pelaksanaan kewajiban terhadap Tuhan. Misalnya menutup aurat, baik didalam maupun diluar shalat, membersihkan badan pakaian dan tempat, ketiga ini kerap kaitannya dengan Akhlak yang terpuji. Kalau hal ini tidak mungkin untuk dilakukan, maka hal ini tidak akan mengancam eksistensi agama dan tidak pula mempersulit bagi orang yang melakukannya.
- b Memelihara jiwa, berdasarkan tingkat kepentingannya, dapat dibedakan menjadi tiga peringkat:

1. Memelihara jiwa dalam peringkat daruriyyat, seperti memenuhi kebutuhan pokok berupa makanan untuk mempertahankan hidup. Kalau kebutuhan pokok ini diabaikan, maka akan berakibat terancamnya eksistensi jiwa manusia.
  2. Memelihara jiwa, dalam peringkat hajiyyat, seperti diperbolehkan berburu binatang dan mencari ikan dilaut untuk menikmati makanan yang lezat dan halal. kalau kegiatan ini diabaikan, maka tidak akan mengancam eksistensi manusia, melainkan hanya mempersulit hidupnya.
  3. Memelihara dalam tingkat tahsiniyyat, seperti ditetapkannya tatacara makan dan minum, kegiatan ini hanya berhubungan dengan kesopanan dan etika, sama sekali tidak akan mengancam eksistensi jiwa manusia, ataupun mempersulit kehidupan seseorang.
- c Memelihara aqal, dilihat dari segi kepentingannya, dapat dibedakan menjadi tiga peringkat:
1. Memelihara akal dalam peringkat daruriyyat, seperti diharamkan Minuman keras. Jika ketentuan ini tidak diindahkan, maka akan berakibat terancamnya eksistensi akal.
  2. Memelihara akal dalam peringkat hajiyyot, seperti Gianjurkannya menurut Ilmu pengetahuan. Sekiranya hal itu dilakukan, maka

tidak akan merusak akal, tetapi akan mempersulit diri seseorang, dalam kaitannya dengan pengembangan ilmu pengetahuan.

3. Memelihara akal dalam peringkat tahsiniyyat. Seperti menghindarkan diri dari menghayal atau mendengarkan sesuatu yang tidak berfaedah. Hal ini erat kaitannya dengan etika, tidak akan mengancam eksistensi akal secara langsung.
- d Memelihara keturunan, ditinjau dari segi tingkat kebutuhannya, dapat dibedakan menjadi tiga penngkat:
1. Memelihara keturunan dalam peringkat daruriyyat, seperti disyan'tkan nikah dan dilarang berzina. Kalau kegiatan ini diabaikan, maka eksistensi keturunan akan terancam.
  2. Memelihara keturunan dalam peringkat hajiyyat, seperti ditetapkannya ketentuan menyebutkan mahar bagi suami pada waktu agad nikah dan diberikan hak talak padanya. Jika mahar itu tidak disebutkan pada waktu agad, maka suami akan mengalami kesulitan, karena ia harus membayar mahar misl, sedangkan dalam kasus talak, suami akan mengalami kesulitan, jika ia tidak menggunakan hak talaknya, padahal situasi rumah tangganya tidak harmonis.
  3. Memelihara keturunan dalam penngkat tahsiniyyat, seperti disyan'tkan khitbah atau walimah dalam perkawinan. Hal ini dilakukan dalam rangka melengkapi kegiatan perkawinan. Jika hal

ini diabaikan, maka tidak akan mengancam eksistensi keturunan, dan tidak pula mempersulit orang yang melakukan perkawinan.

e Memelihara Harta, Dilihat dari segi kepentingannya, Memelihara harta dapat dibedakan menjadi tiga peringkat:

1. Memelihara harta dalam peringkat daruriyyat, seperti Syari'at tentang tatacara pemilikan harta dan larangan mengambil harta Orang lain dengan cara yang tidak sah, apabila aturan itu dilanggar, maka berakibat terancamnya eksistensi harta.
2. Memelihara harta dalam peringkat hajiyyat seperti syan'at tentang jual beli dengan cara salam. Apabila cara ini tidak dipakai, maka tidak akan terancam eksistensi harta, melainkan akan mempersulit orang yang memerlukan modal.
3. Memelihara harta dalam peringkat tahsiniyyat, seperti ketentuan tentang menghindarkan diri dari pengecohan atau penipuan. Hal ini erat kaitannya dengan etika bermuamalah atau etika bisnis. Hal ini juga akan mempengaruhi kepada sah tidaknya jual beli itu, sebab peringkat yang ketiga ini juga merupakan syarat adanya peringkat yang kedua dan pertama<sup>80</sup>.

kaidah fiqih "*kaidah tasharrufu imamala al ra'iyati manuutun bi al maslahat*" dapat diartikan bahwa segala tindakan atau kebijakan seorang imâm (pemimpin) terhadap orang yang berada di bawah

---

<sup>80</sup> Ainul Yakin, "Urgensi Teori Maqashid Al-Syari'ah Dalam Penetapan hukum Islam Dengan Pendekatan Mashlahah Mursalah" *Ar-turas*, Vol. 2 No. 1, Januari-Juni 2015, h. 30-32.



kepemimpinannya harus mengacu pada terwujudnya manfaat dalam kebijakannya, baik berupa manfaat duniawi maupun manfaat ukhrawi yang diraih atau berupa bahaya dan kerusakan yang terhindarkan dari orang-orang yang ada di bawah kepemimpinannya. Abdul Mudjib berkata, “Tindakan dan kebijaksanaan yang ditempuh oleh pemimpin atau penguasa harus sejalan dengan kepentingan umum bukan untuk golongan atau untuk diri sendiri.”<sup>81</sup>

Kaidah fiqih yang terkait dengan kepemimpinan seseorang terhadap orang lain ini, sangat erat kaitannya dengan segala bentuk kepemimpinan, terutama dengan kepemimpinan yang menyangkut kehidupan orang banyak. Sehingga kaidah ini memberikan batasan pasti terhadap kepemimpinan dalam bentuk perintah bagi orang yang memimpin untuk melakukan segala tindakan dengan dasar maslahat yang ingin diraih untuk semua orang yang ada di bawah kepemimpinannya; sekaligus adanya larangan bagi mereka untuk melakukan tindakan yang dapat mendatangkan bahaya atau kerugian bagi orang-orang yang dipimpinnya.

---

<sup>81</sup> Abdul Mudjib, *Kaidah-Kaidah Ilmu Fiqih*, (Jakarta: Kalam Mulia, 2005), h. 61.

## **BAB III**

### **PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN**

#### **A. Analisis Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 Dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020**

Berbagai kebijakan yang diambil pemerintah dalam menghadapi pandemi corona ini terutama dengan diterbitkannya UU Nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan perpu Nomor 1 tahun 2020 yang secara tidak langsung mampu melakukan stabilitas perekonomian terutama dalam ketidak pastian ekonomi dunia, akan tetapi dengan diterbitkannya UU Nomor 2 Tahun 2020 ada masyarakat yang memandang kontra terhadap aturan tersebut, terutama pada Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

##### **1. Analisis Pasal 27 Ayat (1)**

Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 menyatakan: “ Biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK (Komite Stabilitas Sistem Keuangan) 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 dan bukan merupakan kerugian negara”.

Pasal 1 dan pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, maka rumusan “kerugian keuangan negara” akan menjadi rumusan sebagai berikut: Hilang atau berkurangnya hak dan kewajiban negara yang nyata dan pasti dapat dinilai dengan uang, akibat perbuatan sengaja melawan hukum dalam bentuk<sup>82</sup>:

- f. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- g. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- h. Penerimaan negara dan pengeluaran negara;
- i. Penerimaan daerah dan pengeluaran daerah;
- j. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah<sup>83</sup>.

Jika rumusan kerugian negara dihilangkan maka akan menjadi suatu permasalahan yang sangat krusial di negara Indonesia ini karena jika mengacu pada Pasal 1 dan 2 UU tersebut di atas kerugian keuangan negara

---

<sup>82</sup> UU Nomor 17 tahun 2003

<sup>83</sup> Hernold Ferry Makawimbang, *Memahami Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang*, (Yogyakarta:Thafa Media, 2015), h. 44

itu bukanlah hal yang dapat dinilai dengan sepele, dalam kerugian keuangan negara yang sengaja dilakukan melawan hukum sehingga mengakibatkan hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang itu berkurang, dengan begitu rumusan kerugian keuangan negara telah diatur dalam Pasal 1 dan 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 hal ini tentunya bertolak belakang dengan Pasal 27 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2020 yang mengatakan segala tindakan yang dilakukan dalam kebijakan keuangan negara dan stabilitas keuangan negara itu bukan merupakan kerugian negara, secara nyata akan membuat pejabat pemerintah yang melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan akan menjadi kebingungan, dan juga Pasal 27 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2020 akan menjadi imunitas ketika terjadi indikasi kerugian keuangan negara yang nyata.

Berdasarkan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Bahwa : “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”.<sup>84</sup>

Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa: “kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat

---

<sup>84</sup> UU NOMOR 15 TAHUN 2006

berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan hukum baik sengaja maupun lalai.<sup>85</sup>

Rumusan kerugian keuangan negara juga diatur dalam Pasal 1 angka 15 UU Nomor 15 Tahun 2006 dan Pasal 1 angka 22 UU Nomor 1 Tahun 2004, jika kerugian negara dirubah rumusan menjadi bukan kerugian negara yang tertuang pada Pasal 27 ayat (1) maka ketika adanya kerugian keuangan negara yang nyata, bukan kerugian sebagaimana yang dirumuskan pada Pasal 27 ayat (1) akan membuka celah imunitas bagi yang menyebabkan indikasi kerugian negara yang nyata tersebut dan juga jika “bukan kerugian negara” juga akan menyebabkan hilangnya fungsi dari lembaga yang seharusnya melakukan pemeriksaan apakah suatu keuangan negara ada kerugian negara atau tidak, dalam pelaksanaan keuangan negara seperti Badan Pemeriksa Keuangan.

Kemudian menurut penjelasan pada pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang pemberantasan tindak pidana Korupsi bahwa: “Ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.<sup>86</sup>”

Hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk, yang menentukan adanya kerugian keuangan negara atau tidak, “bukan merupakan kerugian negara” yang dirumuskan Pasal 27 ayat (1)

---

<sup>85</sup> UU NOMOR 1 TAHUN 2004

<sup>86</sup> UU NOMOR 31 TAHUN 1999

UU Nomor 2 tahun 2020 akan menghilangkan fungsi dari instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara, ada atau tidak indikasi kerugian negara. Jika Pasal 27 ayat (1) UU Nomor 2 tahun 2020 dipergunakan maka segala apa yang ditemukan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk itu ada kerugian negara ketika mengacu pada Pasal 27 ayat (1) UU Nomor 2 tahun 2020 maka akan menjadi bukan merupakan kerugian negara sehingga Pasal 27 ayat (1) ini akan membuka celah permasalahan hukum yang begitu konkrit dikemudian hari.

Berdasarkan Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 dikatakan bahwa tujuan dibentuknya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara<sup>87</sup>. BPK melakukan pemeriksaan yang meliputi identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan kendala informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa keuangan (BPK) menyatakan, “BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara,

---

<sup>87</sup> Pasal 22E UUD 1945

pengelola Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara”<sup>88</sup>.

Pasal 35 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara ayat (2) menyatakan bahwa setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan<sup>89</sup>.

Dengan ketentuan tersebut, keuangan negara yang telah dikeluarkan pemerintah untuk melaksanakan berjalannya suatu pemerintahan tidak dikeluarkan secara cuma-cuma, tidak mempedulikan yang namanya tanggung jawab. Akan tetapi, setiap keuangan negara yang keluar tersebut wajib dilakukan audit oleh BPK untuk mengetahui kemana keuangan negara itu keluar, adakah penyimpangan ataupun ketidaksesuaian dengan apa yang telah ditentukan. Hal ini tentunya bertolak belakang dengan Pasal 27 ayat (1) UU Nomor 2 tahun 2020 yang menyatakan bahwa dalam melakukan kebijakan keuangan negara dan stabilitas keuangan negara bukan merupakan kerugian negara, sehingga Pasal 27 ayat (1) ini akan menjadi rumusan yang memberikan pemahaman yang salah, karena

---

<sup>88</sup> UU Nomor 15 Tahun 2006

<sup>89</sup> UU Nomor 17 Tahun 2003

jika ditemukan unsur kerugian negara oleh BPK yang dilakukan dalam penanganan sistem keuangan dan stabilitas keuangan maka “bukan merupakan kerugian negara” akan menjadi suatu permasalahan yang tidak dapat dihindarkan dalam tatanan hukum di Indonesia.

BPK memiliki kebebasan dan kemandirian dalam ketiga tahap pemeriksaan, yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan. Kebebasan dalam tahap perencanaan mencakup kebebasan dalam menentukan obyek yang akan diperiksa. Tujuan dibentuknya BPK untuk melakukan pemeriksaan terhadap keuangan negara yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah untuk menjalankan pemerintahan. Akan tetapi, adanya suatu keanehan jika adanya suatu “Klaim” bahwa keuangan negara yang telah dikeluarkan untuk menjalankan pemerintahan bukan kerugian negara itu merupakan sesuatu hal yang salah.

Ada atau tidaknya kerugian negara itu merupakan tugas dari BPK yang melakukan pemeriksaan secara akurat, bukan suatu Undang-Undang yang telah Mengklaim bahwa keuangan negara yang telah dikeluarkan telah pada jalur semestinya, dan bukan kerugian negara. BPK adalah salah satu lembaga Negara yang otoritatif dalam menilai atau menetapkan jumlah kerugian Negara<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Kusnadi Umar, “Pasal Imunitas Undang-Undang “Corona” dan Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Menetapkan Kerugian Negara”, *El-Iqtishady*, Volume 2 Nomor 1 Juni 2020, h 124



Implikasi dari dari Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, khususnya frasa “bukan merupakan kerugian Negara”. Jika ketentuan Pasal 10 Ayat (1) mengenai kewenangan BPK dalam menetapkan kerugian negara, dan Pasal 1 Ayat (15) Undang-undang BPK serta Pasal 1 Ayat (22) Undang-undang Perbendaharaan Negara yang mengatur mengenai kerugian Negara dikaitkan dengan rumusan Pasal 27 Ayat (1) UU nOmor 2 Tahun 2020, maka jelas terjadi kontradiktif. Ketentuan Pasal 10 Ayat (1) Undang-undang BPK dan pasal 1 Ayat (15) Undang-Undang Perbendahraan Negara mengatur mengenai bagaimana dan siapa pihak yang berwenang menyatakan kerugian Negara<sup>91</sup>. Sementara ketentuan Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 secara limitatif mengatur bahwa seluruh biaya yang telah dikeluarkan bukan merupakan kerugian Negara.

Tertentang mengacu pada pasal tersebut di atas, terdapat potensi untuk menihilkan pengawasan dari kekuasaan diluar kekuasaan ekeskutif terhadap kebijakan keuangan negara dan stabilitas keuangan. Padahal kasus pencairan dana likuiditas terhadap Bank menyimpan kapasitas penyimpanan yang sangat besar. Sebagai contoh adalah kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) pada 1998 yang diperkirakan merugikan negara senilai Rp. 138.000.000.000.000,00.<sup>92</sup> Selain itu

---

<sup>91</sup> Kusnadi Umar, “Pasal Imunitas Undang-undang Corona Dan Kewenangan Badan Pemeriksan Keuangan Dalam Mnetapkan Kerugian Negara”, *El-Iqtishady*, Vol 2 Nomor 1, juni, 2020, h. 124

<sup>92</sup> Iswi Hariyani, *Restrukturisasi Dan Penghapusan Kredit Macet*, (Kompas Gramedia, Jakarta, 2010), h. 169.

terdapat kasus lain yang terjadi pada tahun 2008 yaitu pemberian dana talangan (bailout) kepada Bank Century yang merugikan negara sebesar Rp. 6.742. 000.000.000,00.<sup>93</sup>

Keuangan Negara di Indonesia menurut Pasal 23 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 diwujudkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Dengan demikian, secara konstitusional, wujud dan batasan hukum keuangan negara adalah APBN. Menurut Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, APBN adalah “rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.” Jika ketentuan tersebut menunjukkan keuangan negara adalah segala hak dan kewajiban yang dinilai dengan uang yang pengelolaan dan pertanggungjawabannya membutuhkan persetujuan bersama antara pemerintah dan DPR. APBN sebagai wujud keuangan negara terlihat jelas dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004<sup>94</sup> Tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan, “Undang-undang tentang APBN merupakan dasar bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran negara”. Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara mendefinisikan keuangan Negara sebagai, “semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu

---

<sup>93</sup> Widita Kurniasari, “Analisis Neraca Kasus Pemberian Dana Talangan (Bailout) Bank Century”, *Jurnal Infestasi*, Vol. 8, No. 1, 2012, h. 97–106.

<sup>94</sup> Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan

baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”<sup>95</sup>

Nurwahyu Safitri, bahwa lembaga yang berwenang menetapkan kerugian keuangan negara adalah BPK, karena dalam Pasal 23E, 23F, dan 23G UUD NRI 1945, telah jelas di terangkan bahwa BPK memiliki tugas dan kewenangan atas pemeriksaan pengelolaan keuangan negara sebagai fungsi kontrol dalam pengeluaran pembiayaan oleh pejabat yang berwenang yakni bendahara atau pemegang kekuasaan pada lembaga tersebut<sup>96</sup>.

Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara<sup>97</sup> menyatakan, pengelolaan keuangan negara itu meliputi dalam hal pengawasan dan pertanggung jawaban atas pengelolaan keuangan negara tersebut, didalam pengelolaan keuangan negara tentunya bukan hanya meliputi perencanaan dan pelaksanaan saja. Akan tetapi, juga harus mengedepankan pengawasan dan pertanggung jawaban atas pengelolaan yang dilakukannya. Pasal 1 angka 7 juga menyatakan tanggung jawab keuangan negara adalah kewajiban pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib , taat pada peraturan perundang-

---

<sup>95</sup> Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negar

<sup>96</sup> Nurwahyu Safitri, dkk. Penetapan Kerugian Keuangan Negara Merupakan Kewenangan BPK atau BPKP, *Jurnal Halu Oleo Legal Research*, Volume 1 Nomor 2 Agustus 2019, h. 220.

<sup>97</sup> Pasal 1 Angka 6 UU Nomor 15 Tahun 2004

undangan, efisien, ekonomis, dan transparan dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan<sup>98</sup>.

Dengan adanya hal tersebut, keuangan negara bukan hanya dilaksanakan hanya sekehendak dari pejabat yang melaksanakan keuangan akan tetapi harus juga memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Keadilan dan kepatutan bisa ditegakkan jika keuangan negara tersebut dilakukan suatu pemeriksaan oleh BPK selaku instansi yang berwenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap keuangan negara sehingga keuangan negara yang diperiksa jika terdapat indikasi kerugian negara akan diproses sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, bukannya suatu UU yang sudah mengklaim bahwa apa yang dilakukan dalam pelaksanaan sistem keuangan dan stabilitas keuangan negara bukan merupakan kerugian negara. Pasal 27 ayat (1) ini akan mengindikasikan penghilangan fungsi BPK.

Pertimbangan Terbitnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 terutama pada Pasal 27 ayat (1) Sebagai Strategi Kebijakan Fiskal.

1. Dikarena implikasi pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) telah berdampak antara lain terhadap perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan, sehingga diperlukan berbagai upaya Pemerintah untuk melakukan penyelamatan kesehatan dan perekonomian nasional, dengan

---

<sup>98</sup> Pasal 1 Angka 7 UU Nomor 15 Tahun 2004

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

2. Dikarenakan 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>99</sup>.

Dengan adanya hal tersebut diatas maka ditebitkannya UU Nomor 2 Tahun 2020 ini terutama dalam Pasal 27 ayat (1) merupakan bagian untuk melakukan pemulihan ekonomi nasional, penyelamatan perekonomian dari krisis keuangan dikarenakan pandemi corona 19 yang telah membuat negara untuk segera membuat aturan dalam hal penyelamatan keuangan negara agar terhindar dari krisis keuangan, walaupun terlepas dari frasa bukan kerugian negara tersebut yang ada dalam Pasal 27 ayat (1) tersebut.

Ketentuan tersebut diatas memang tak dapat dipungkiri bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 ini merupakan sesuatu yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam hal penyelamatan ekonomi negara dan juga sehingga perekonomian Indonesia dapat tertolong di masa sulit *pandemi*

---

<sup>99</sup> Anton Aulawi, "Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Sebagai Strategi Kebijakan Pemerintah Indonesia Dalam Menghadapi Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Keuangan Negara" *Jurnal Pendidikan, Akutansi Dan Keuangan*, Vol 3 No. 2, Agustus 2020, h. 117

*corona* ini, akan tetapi memang didalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 ini terutama dalam materi muatannya yang ada dalam pasal 27 ayat (1) yang menyatakan “bukan merupakan kerugian negara” dalam hal kebijakan dan stabilitas keuangan negara menurut penulis telah bertolak belakang dengan tugas dan fungsi dari Badan Pemeriksa Keuangan yang berfungsi untuk melakukan audit terhadap keuangan negara, akah indikasi kerugian negara atau tidak merupakan suatu tugas dari BPK yang melakukan audit terhadap keuangan negara.

## **2. Analisis Pasal 27 ayat (2)**

Pasal 27 (2) “ 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 ini”<sup>100</sup>.

Salah satu poin yang krusial di Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 adalah frasa kata didasarkan pada itikad baik yang ada di Pasal 27 ayat (2). Persoalannya adalah dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tidak memuat rumusan dari maksud itikad baik. Jika mengacu pada pemahaman itikad baik menurut peraturan perundangan maupun menurut

---

<sup>100</sup> Pasal 27 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2020

para ahli, itikad baik tak memiliki ukuran yang baku. Jika penyelenggara negara tidak dapat memberikan kepastian, justru terjadi ketidakpercayaan masyarakat yang justru menyebabkan ancaman perekonomian. Jika penyelenggara negara tidak dapat memberikan kepastian, justru terjadi ketidakpercayaan masyarakat yang justru menyebabkan ancaman perekonomian.

Pasal 34 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara:

- (1) Menteri/Pimpinan lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.
- (2) Pimpinan Unit Organisasi Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kegiatan anggaran yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang<sup>101</sup>.

Ketentuan diatas menyatakan bahwa dalam hal pengelolaan keuangan negara adanya suatu sanksi pidana jika terdapat penyimpangan kebijakan dan penyimpangan kegiatan sesuai yang telah ditetapkan

---

<sup>101</sup> Pasal 34 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003

dalam UU APBN tersebut. Tidak adanya suatu pengecualian terhadap tindakan yang dilakukan pejabat pemerintah yang melaksanakan APBN jika ada indikasi melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan hal tersebut, dapat dikatakan Pasal 27 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2020 telah menyampingkan ketentuan lain mengenai pengelolaan keuangan negara yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003.

Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara menyatakan:

(1) setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku<sup>102</sup>.

Pasal 62 ayat (1), (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara menyatakan:

- (1) pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
- (2) apabila dalam pemeriksaan kerugian negara/ daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004

<sup>103</sup> Pasal 62 ayat (1), (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004



Selain adanya potensi pelanggaran terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 juga berpotensi menciptakan kompleksitas penegakan hukum tindak pidana korupsi sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 dan 3 Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan bahwa. Pasal 2 ayat (1) “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, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).<sup>104</sup>

Pasal 2 ayat (2) Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan. Pasal 3 Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan dirisendiri 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

---

<sup>104</sup> Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001

negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Pasal 59 ayat (2), (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara menyatakan:

- (2) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang kerana perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.
- (3) setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak manapun<sup>105</sup>.

Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyatakan: “dalam hal bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang dikenai tuntutan ganti kerugian negara/daerah berada dalam pengampunan, melarikan diri, atau meninggal dunia, penuntutan dan penagihan terhadapnya beralih kepada pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris, terbatas pada kekayaan yang dikelola atau diperolehnya,

---

<sup>105</sup> Pasal 59 ayat (2), (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004

yang berasal dari bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain bersangkutan”<sup>106</sup>.

Dengan ketentuan tersebut diatas tentunya Mekanisme gugatan perdata dalam tindak pidana korupsi menunjukkan bahwa norma-norma hukum pidana saja tidak cukup memadai untuk pengembalian kerugian keuangan negara, setidaknya-tidaknya dalam keadaan-keadaan tertentu. Apabila UU Tipikor dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan pidana, maka diaturnya upaya gugatan perdata dalam undang-undang tersebut menunjukkan pula bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat sekaligus mengandung aspek hukum pidana maupun perdata, bahkan juga hukum administrasi

Ketentuan mengenai tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan ketentuan dengan iktikad baik menurut penulis adalah norma yang memang seharusnya tidak ada dalam suatu perundang-undangan, dikarenakan suatu undang-undang atau peraturan dibuat itu memang harus dilaksanakan dengan iktikad baik. Imunitas bagi pejabat yang melaksanakan ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 terutama pada Pasal 27 ayat (2) sangat besar dan indikasi kesewenang-wenangan dalam pelaksanaan keuangan negara dimasa *Pandemi Corona* ini.

---

<sup>106</sup> Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004

Bahwa frasa “iktikad baik” tidak dapat didefinisikan secara jelas kecuali merujuk pada “iktikad baik” yang dimaksud dalam hukum administrasi negara. Dalam konteks hukum administrasi negara, maka “iktikad baik” berarti Keputusan yang dihasilkan dari KSSK tersebut harus mengacu pada Asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Adapun Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) tersebut meliputi antara lain:

- a. Kepastian hukum
- b. Kemanfaatan
- c. Ketidakberpihakan
- d. Kecermatan
- e. Tidak menyalahgunakan wewenang
- f. Keterbukaan
- g. Kepentingan umum
- h. Pelayanan yang baik

Bahwa dalam melakukan penilaian terpenuhi atau tidaknya Iktikad Baik yang diwujudkan dalam AUPB tersebut, tidak akan dapat dinilai sebelum adanya pembuktian nyata di pengadilan yang menetapkan bahwa Keputusan yang diambil oleh KSSK dan/atau anggota KSSK memenuhi Iktikad Baik atau tidak<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> Siti Rachmawati Gunawan, “Analisis Kekebalan Hukum Bagi Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019(Covid-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan

Ketidaksiapan dalam menghadapi kondisi darurat itu membuat banyak negara kini rentan pada risiko krisis berbagai dimensi yang dimulai dari krisis kesehatan hingga krisis keuangan. Karena itu, semua negara kini berjabaku melawan dampak negatif penyebaran virus Corona dengan merogoh kocek lebih dalam untuk meningkatkan kapasitas pelayanan kesehatan dan mengambil langkah-langkah fiskal di luar perkiraan dalam bentuk subsidi dan paket stimulus. Beberapa kebijakan itu meliputi pengurangan berbagai jenis pajak, jaring pengaman sosial, hingga insentif di sektor keuangan yaitu upaya restrukturisasi kredit dunia usaha.

Pemerintah dengan penerbitan UU Nomor 2 Tahun 2020 ini akan menjadi dasar bagi pemerintah dalam bertindak, legalitas pemerintah dalam berbuat bisa terjamin dengan diterbitkannya UU ini, sehingga stimulus dalam hal keuangan dapat dijalankan dan membuat pemerintah dapat memperbaiki perekonomian yang relatif *stagnan* karena adanya *pandemi corona* ini. Iktikad baik dalam pelaksanaa UU Nomor 2 Tahun 2020 ini merupakan tujuan utama, dengan tidak adanya kepastian dalam perekonomian negara.

Dengan ketentuan tersebut diatas maka dapat penulis ambil kesimpulan, bahwa dalam menjalankan tugas dan fungsinya pejabat pemerintah haruslah beriktikad baik dalam menjalan Undang-Undang

nomor 2 Tahun 2020 terutama dalam hal menjaga stabilitas keuangan negara dan dalam kebijakan keuangan negara, walaupun tak dapat dipungkiri bahwa untuk menyatakan suatu perbuatan baik atau buruk tersebut pengadilan yang memutuskan. Ketika tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana dalam beriktikad baik sesuai peraturan perundang undangan pejabat pemerintah yang melaksanakan hal tersebut tentunya akan mengindikasikan penyelewengan dalam hal pelaksanaannya, dikarenakan pejabat pemerintah pasti akan mengklaim bahwa telah beriktikad baik. Akan tetapi yang telah penulis jelaskan bahwa suatu perbuatan untuk dikategorikan ia beriktikad baik atau tidak alat mengujinya adalah peradilan.

### 3. Analisis Pasal 27 ayat (3)

Pasal 27 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 “ Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara”.<sup>108</sup>

Dalam konteks pelaksanaan Undang-Undang No. 2 Tahun 2020, korupsi yang terjadi dapat dikategorikan sebagai *administrative corruption* karena potensi penyelewengan yang menyebabkan korupsi dilakukan dalam tahap implementasi kebijakan maupun keputusan.

---

<sup>108</sup> Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020

Menurut Rajendran, peneliti dari Mumbai *University* bahwa potensi penyimpangan dana bencana lebih terbuka lebar dan sering terjadi di negara Asia, khususnya di negara berkembang. Karena pemerintah dan public hanya fokus pada penanganan, pencegahan, dan pemulihan pascabencana. Di sisi lain minim melakukan pengawasan terhadap penggunaan dana, apalagi belum pasti diikuti dengan prosedur yang memastikan dana itu tepat guna dan tepat sasaran<sup>109</sup>.

Apabila suatu pemeriksaan keuangan menyatakan terdapat potensi kerugian negara, menurut hukum hakikat penyelesaiannya masih dalam ranah administrasi negara, karena terdapat pada dua kemungkinan, yaitu (1) merupakan kerugian yang bersifat administrasi, sehingga penyelesaiannya dilakukan dengan prosedur administratif seperti ganti kerugian ditambah dengan denda/bunga serta sanksi administrasi lainnya yang ditetapkan pejabat administrasi.<sup>110</sup> Sehingga ketika adanya suatu kerugian keuangan negara penyelesaiannya masih dalam ranah administrasi negara, akan aneh jika adanya suatu kebijakan yang dibuat oleh pejabat negara yang menimbulkan kerugian keuangan negara bukan merupakan objek dari peradilan tata usaha negara seperti dalam Pasal 27 ayat (3) yang menyatakan “bukan merupakan objek gugatan dalam peradilan tata usaha negara” dari keputusan atau tindakan dalam UU Nomor 2 tahun 2020 ini. Berdasarkan

---

<sup>109</sup> Rio Christiawan, “Mengawal Perppu Covid-19” <https://analisis.kontan.co.id/news/mengawal-perppu-covid-19> diakses pada 27 oktober 2020

<sup>110</sup> Dian Puji Nugraha Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), h 22

Pasal 17 UU Nomor 30 Tahun 2014<sup>111</sup> disebutkan, bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang. Larangan penyalahgunaan wewenang meliputi: a) larangan melampaui wewenang;b) larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau c) larangan bertindak sewenang-wenang. Selanjutnya di dalam Pasal 18 disebutkan, bahwa:

- 4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
  - d. melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang;
  - e. melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau
  - f. bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan: a. di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; dan/atau b. bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.
- 6) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
  - c. tanpa dasar kewenangan; dan/atau

---

<sup>111</sup> Pasal 17 UU Nomor 30 Tahun 2014



d. bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Apabila ada keputusan yang dikeluarkan melampaui kewenangannya, di dalam Pasal 19 disebutkan, bahwa:

- 3) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1) serta Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan secara sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3) tidak sah apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
- 4) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan mencampuradukkan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b dan Pasal 18 ayat (2) dapat dibatalkan apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap<sup>112</sup>.

Sehingga dengan adanya ketentuan tersebut diatas bahwa pejabat negara dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagai penyelenggara negara dilarang dalam hal, larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang, larangan bertindak sewenang-wenang. Ketika pejabat negara melampaui wewenang, mencampuradukkan

---

<sup>112</sup> UU Nomor 30 Tahun 2014

wewenang, dan sewenang-wenang yang dapat menyebabkan kerugian keuangan negara maka dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara sehingga keputusan ataupun kebijakan tersebut dibatalkan oleh pengadilan. Hal ini tentunya bertolak belakang dengan Pasal 27 ayat (3) UU Nomor 2 tahun 2020 yang menyatakan bahwa “bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara” dalam hal keputusan yang diambil berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2020 tersebut.

Untuk mengawasi badan dan/atau pejabat pemerintah dalam menjalankan wewenangnya dibentuk Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Hal itu sesuai dengan ketentuan Pasal 20, yang mengatakan, bahwa:

- 7) Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
- 8) Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
  - d. tidak terdapat kesalahan;
  - e. terdapat kesalahan administratif; atau
  - f. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.
- 9) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b,

dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- 10) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.
- 11) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.
- 12) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

Berdasarkan ketentuan di atas tampak bahwa pejabat tata usaha negara dilarang menyalahgunakan kewenangan. Dalam mengawasi pejabat tata usaha negara dalam menjalankan kewenangannya dibentuk APIP. Dalam hal ini, APIP diberi kewenangan dalam menyelesaikan penyalahgunaan wewenang. Di samping penyelesaian melalui APIP, mekanisme penyelesaiannya dapat dilakukan dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. (Pasal 21 UU No. 30. Tahun. 2014):

- 7) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.
- 8) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.
- 9) Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
- 10) Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
- 11) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.
- 12) Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat<sup>113</sup>.

Mengenai alasan gugatan ini, Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa alasan menggugat pada dasarnya adalah persoalan keabsahan (*rechtsmatigheid*) dari suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Keabsahan itu menyangkut wewenang, prosedur dan substansial<sup>114</sup>. Maka ketika adanya unsur penyalahgunaan wewenang, sehingga menyebabkan kerugian

---

<sup>113</sup> Pasal 21 UU No. 30. Tahun. 2014

<sup>114</sup> Philipus M. Hadjon, dkk. *Pengantar Administrasi Negara...*, h. 330

keuangan negara maka dapat diajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara untuk melihat keabsahan dari wewenang, prosedur dan substansialnya, apakah ada unsur yang merugikan keuangan negara atau tidak dari proses penyalahgunaan wewenang tersebut. Hal ini tentunya bertolak belakang dari

Menurut H.D. van Wijk Konijnenbelt : Hukum materiil mengatur perbuatan manusia. Peraturan, norma, di dalam hukum administrasi Negara memiliki struktur yang berbeda dibandingkan dengan struktur norma dalam hukum perdata dan pidana. Dalam hukum perdata atau pidana, kita menemukan secara langsung norma mengenai (apa yang diatur dalam hukum tertulis) dalam undang-undang. Dalam Hukum Administrasi Negara struktur norma ditemukan pada berbagai tempat dan dalam dua atau lebih tingkatan; disana kita harus menemukan norma pada tingkatan-tingkatan peraturan hukum itu). Menurut Indroharto, hukum tata usaha Negara Indonesia dihadapkan pada norma hukum yang bertingkat, artinya suatu norma hukum tidak begitu saja diterapkan jika kita hanya menemukannya dalam satu undang-undang melainkan mempertimbangkan juga keputusan tata usaha Negara lainnya, karena itu merupakan keterkaitan<sup>115</sup>.

Dengan penjelasan diatas maka jika terdapat kerugian keuangan negara yang disebabkan penyalahgunaan wewenang maka dapat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara, sehingga hal ini

---

<sup>115</sup> Putu Eka Pitriyantini, "PERATURAN KEBIJAKAN...", h 80

bertolak belakang dengan apa yang terdapat dalam UU Nomor 2 Tahun 2020 yang mengatakan “segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan di peradilan tata usaha negara”, jika terdapat suatu unsur penyalahgunaan wewenang dalam hal pengambilan tindakan termasuk keputusan dalam hal penanganan pandemi corona virus disease 2019 yang secara nyata telah adanya indikasi merugikan keuangan negara dan juga dapat dibuktikan dengan penemuan dari badan APIP berdasarkan Pasal 21 ayat (1), (2) hal tersebut dapat menjadi objek yang dapat di gugat di peradilan tata usaha negara.

Frasa “bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara” secara tidak langsung menyatakan bahwa segala tindakan Pejabat yang didasarkan oleh UU ini tidak boleh dilakukan koreksi oleh siapapun. Selain melanggar prinsip negara hukum yang mana adanya Peradilan Administrasi untuk mengadili keputusan Pemerintah, ketentuan ini juga melanggar sejumlah pasal dalam undang-undang<sup>116</sup>.

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyelenggara Negara, pemerintah memerlukan alat atau sarana yang digunakan untuk menjalankan kewenangannya yang disebut sebagai instrument pemerintahan. Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintah, pemerintah atau administrasi Negara

---

<sup>116</sup> Ahmad Gelora Mahardika, “Potensi Penyimpangan Hukum Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020”, *Ius Quia Iustum*, Vol. 2. Jurnal Hukum, Mei, 2020, h. 281

melakukan berbagai tindakan hukum, dengan menggunakan sarana atau instrument seperti alat tulis menulis, sarana transportasi dan komunikasi, gedung-gedung perkantoran dan lain-lain, yang terhimpun dalam *publik domain* atau kepunyaan public. Disamping itu, pemerintah juga menggunakan berbagai instrument yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijakan, perizinan, instrument hukum keperdataan, dan sebagainya<sup>117</sup>.

Menurut penulis Pemerintah menggunakan berbagai instrument yuridis dalam menajalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijakan, perizinan, instrument hukum keperdataan, dan sebagainya, seringkali ada peraturan ataupun keputusan atau kebijakan yang merugikan masyarakat dan tentunya dengan adanya Peradilan Tata Usaha Negara adalah tempat bagi masyarkat untuk menuntut dan melindungi masyarakat tentunya dari kesewenang-wenangan pemerintah.

Berdasarkan pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara

---

<sup>117</sup> Ridwan , *Hukum Administrasi...*, h 99

yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Bahkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, bukan hanya “keputusan” semata yang bisa dijadikan objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, melainkan “tindakan” Pejabat Tata Usaha Negara juga bisa menjadi objek yang disengketakan. Oleh karena itulah terdapat hal yang kontradiktif terhadap ketentuan dalam undang-undang ini dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020. Memang pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 terdapat sejumlah Keputusan Pejabat TUN yang dikecualikan atau dalam artian tidak bisa dijadikan objek sengketa TUN, yaitu:

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
2. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
3. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
4. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;



5. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
6. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
7. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum<sup>118</sup>.

Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa setiap penggunaan diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk:

- e. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- f. mengisi kekosongan hukum;
- g. memberikan kepastian hukum; dan
- h. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.<sup>119</sup>

Atas dasar adanya kekosongan hukum, atau belum adanya hukum yang mengatur bagi pejabat Tata Usaha Negara untuk melakukan tindakan pemerintah, maka pejabat Tata Usaha Negara dapat mengambil keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi. Dalam

---

<sup>118</sup> UU Nomor 30 Tahun 2014

<sup>119</sup> Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

konteks pembatalan diskresi inilah kemudian Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksa, menguji, mengadili, dan memutuskan.

Dengan adanya hal tersebut diatas maka dapat diambil suatu kesimpulan bahwa dalam hal keadaan adanya kekosongan hukum, sementara hal tersebut memaksa untuk segera dilakukan maka pejabat pemerintah bisa membuat kebijakan walaupun hal tersebut belum diatur, akan tetapi peraturan atau kebijakan tersebut bisa dibatalkan jika merasa ada yang merugikan masyarakat yaitu ke pengadilan tata usaha negara. Akan tetapi, bertolak belakang dengan Pasal 27 ayat (3) yang mengatakan dalam melaksanakan perpu yang sudah menjadi UU Nomor 2 Tahun 2020 ini “bukan merupakan objek yang dapat di gugat yang dapat diajukan ke pengadilan tata usaha negara” hal ini bertolak dengan penjelasan penulis diatas yang menghasilkan bahwa dalam hal pejabat negara yang melaksanakan ternyata ada unsur penyelewengan wewenang maka, itu dapat diajukan ke pengadilan tata usaha negara.

Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undnag-Undang Nomor 1 Tahun 2020 yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang oleh DPR yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 dan isi dari UU ini banyak yang bertentang dengan UUD 1945 dan juga UU lainnya. Dalam hukum ada yang dinamakan Asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* yaitu asas yang menyatakan bahwa hukum yang terbaru mengesampingkan hukum yang lama, sehingga dengan diterbitkan UU nomor 2 Tahun 2020 materi yang sudah diatur dalam UU

ini yang sebelumnya telah diatur dalam UU lain seperti UU 15 Tahun 2006, UU no 17 Tahun 2003, UU nomor 1 Tahun 2004, UU Tindak Pidana Korupsi dll.

Menurut Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.”Kekuasaan pemerintahan yang dimiliki tersebut memberikan hak kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945<sup>120</sup>. Di sisi lain Presiden juga diberi kewenangan untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD1945<sup>121</sup>. Perpu tersebut dapat ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Meskipun demikian perpu ini untuk menjadi undang-undang harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya sebagaimana juga yang tercantum pada Pasal 22 ayat (2) UUD 1945<sup>122</sup>, dan apabila tidak mendapat persetujuan DPR maka Perpu ini harus dicabut.Kewenangan yang dimiliki Presiden tersebut merupakan kewenangan diskresi konstitusional sebagai implementasi dari adanya *extraordinary power* yang melekat pada Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial.

Dalam penanganan *pandemi covid-19* Presiden mengambil kebijakan dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti UndangUndang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem

---

<sup>120</sup> Pasal 5 ayat (1) UUD 1945

<sup>121</sup> Pasal 22 ayat (1) UUD 1945

<sup>122</sup> Pasal 22 ayat (2) UUD 1945

Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease (Covid-19)* dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan pada tanggal 31 Maret 2020. Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tersebut ditetapkan sebagai instrumen yuridis dalam penanganan *covid-19* karena telah terbukti *pandemi covid-19* memberi dampak antara lain terhadap perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan. Untuk itu diperlukan 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<sup>123</sup>.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 memberikan rumusan tentang syarat adanya kegentingan yang memaksa sehingga Presiden berhak menetapkan Perpu sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, apabila:

1. Adanya keadaan yaitu 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

---

<sup>123</sup> Henny Juliani, "Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020" *Administrative Law & Governance Journal*, lume 3 Issue 2, June, 2020, h. 332

cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.<sup>124</sup>

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan pengganti UU pada umumnya, yang diniatkan untuk berlaku permanen sebagai UU biasa. Perpu berisi kebijakan-kebijakan yang penting untuk segera dituangkan dalam bentuk UU, tetapi oleh karena dalam kegentingan yang memaksa, tidak tersedia cukup waktu untuk mengajukan, membahas, dan mendapatkan persetujuan bersama dengan DPR-RI guna mengesahkan menjadi UU. Karena itu, untuk sementara waktu, kebijakan-kebijakan baru dimaksudkan dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang atau Perpu untuk sementara waktu, sampai persetujuan DPR dapat diperoleh sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (2) UUD 1945. Dan dalam perjalanannya Perpu Nomor 1 tahun 2020 ini telah ditetapkan menjadi UU Nomor 2 Tahun 2020.

Sehingga dengan penjelasan tersebut di atas UU Nomor 2 Tahun 2020 ini diterbitkan untuk memberikan kepastian hukum kepada pemerintah dalam hal pelaksanaan pemulihan ekonomi yang diakibatkan pandemi corona, dengan diterbitkan UU ini pemerintah mempunyai dasar dalam bertindak terutama dalam menjaga stabilitas keuangan negara dengan melakukan berbagai kebijakan yang begitu banyak, jika dilihat dari segi prosedural Undang-Undang

---

<sup>124</sup>“Syarat-Syarat Penetapan Perpu Oleh Presiden”  
<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5188b1b2dfbd2/syarat-syarat-penetapan-perpu-oleh-presiden/> diakses (3 Desember 2020, pukul 4: 23).

Nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 telah mengikuti apa yang diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana yang dijelaskan oleh penulis di atas, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 dimasa *pandemi corona* ini memang tak terelakan dapat memperbaiki perekonomian negara dan masyarakat ketika masa sulit ini masih berlangsung.

Akan tetapi, jika kita melihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 ini dari segi materi muatannya terutama pada Pasal 27 UU ini yang banyak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ataupun UU lainnya, sehingga memang dikhawatirkan ketika keadaan pandemi corona sudah bisa diatasi dan masyarakat bahkan negara telah mampu memperbaiki perekonomian, ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 ini dikhawatirkan akan dimembuka celah penyelewengan hukum terutama yang menyangkut pada Pasal 27 UU ini.

Sehingga menurut penulis, ketika keadaan Pandemi corona telah mampu untuk diatasi dan perekonomian negara serta masyarakat telah berjalan dengan lancar, sebaiknya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 ini untuk dilakukan *eksekutif review* oleh Pemerintah atau di *legislatif review* oleh DPR dan bahkan ketika ada Pasal-Pasal Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan Perpu Nomor 1 Tahun

2020 ini bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi bisa diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

**B. Analisis Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (Covid 19) Perspektif Siyasah Dusturiyah**

Legislasi atau kekuasaan legislasi disebut juga *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintahan Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Sedangkan kewenangan dan tugas dari pada kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif dan peradilan. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (mufti) serta para pakar dalam berbagai bidang. Karena otoritas menetapkan syariat merupakan wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syari'at Islam; *al-Qur'an* dan *Sunnah Nabi* dan menjelas hukum-hukum yang terkandung didalamnya. Undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua syariat Islam tersebut.

Undang-Undang nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2020 terutama pada Pasal 27 dalam pembuatan Legislasinya memang terkesan terburu-buru, dikarenakan adanya hal kegentingan yang memaksa,

yaitu adanya Pandemi Corona Disease 19. Dengan adanya kegentingan yang memaksa tersebutlah berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Presiden dapat menerbitkan Peraturan pemerintah pengganti undang-undnag untuk selanjutnya disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk menjadi Undang-Undang, akan tetapi setelah mendapat persetujuan DPR Undang-Undang Nomor 2 tahun 2020 ini banyak bertentangan dengan UUD 1945 dan bahkan UU yang setingkat.

Peran penting masyarakat sebagai pengontrol terhadap kerja lembaga legislatif Masyarakat Bersama ulama dapat mengajukan keberatan kalau legislasi oleh badan legislasi ini tidak sejalan dengan semangat prinsip Islam dan aspirasi mereka.

Imam al-Mawardi mengatakan tugas seorang kepala negara diantaranya adalah:

1. menerapkan hukum kepada dua pihak yang berperkara, dan menghentikan perseteruan diantara dua pihak yang berselisih, agar keadilan menyebar secara merata, kemudian orang tidak sewenang-wenang, dan orang teraniaya tidak merasa lemah.
2. menegakkan supremasi hukum (hudud) untuk melindungi larangan-larangan Allah Ta'ala dari upaya pelanggaran terhadapnya, dan melindungi hak-hak hamba-hambanya dari upaya pelanggaran dan perusakan terhadapnya



يَدَاوُدُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا  
تَتَّبِعِ الْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ إِنَّ الَّذِينَ يَضِلُّونَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ  
لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌ بِمَا نَسُوا يَوْمَ الْحِسَابِ ﴿٢٦﴾

Artinya: Hai Daud, Sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, Maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan. (QS. Shaad: 26)

Pendapat AlMawardi mengenai tugas seorang kepala negara tersebut diatas menurut penulis seorang kepala negara memiliki peran yang sangat besar dalam penegakan hukum di masyarakat, mengenai awal terbentuknya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2020 yang dimana Perpu merupakan peraturan yang dibentuk oleh kepala negara dalam ikhwal kegentingan yang memaksa akan tetapi telah dijelaskan pendapat dari alMawardi diatas bahwa seorang kepala negara menerapkan hukum kepada masyarakat agar masyarakat tidak berbuat sewenang-wenang dan agar masyarakat tak melakukan apa yang dilarang. Hal ini tentunya bertolak belakang dengan apa yang dibuat oleh kepala negara dalam bentuk Perpu dan di sahkan menjadi Undang-Undang yang menurut penulis membuka indikasi untuk melakukan apa yang dilanggar dan perbuatan yang membuat bagi yang

melaksanakan agar melakukan tindakan yang melanggar hukum dan merugikan masyarakat. Hal ini mengindikasikan bahwa kepala negara ataupun lembaga legislatif belum berijtihad secara komprehensif untuk membuat aturan dalam menangani permasalahan yang konkrit di masyarakat.

Ketika kita melihat pada masa Rasulullah yang menyuruh Mu'az ibn Jabal untuk berijtihad ketika melihat hal konkrit yang tidak ada di dalam Al-Quran maupun hadits, salah satu peristiwa monumental yang dialami Mu'az ibn Jabal dalam kehidupan beragama adalah peristiwa penunjukannya sebagai hakim yang diutus Rasulullah s.a.w. ke kawasan Yaman. Penunjukannya ini tentu saja bukan tanpa alasan dan dasar yang kuat. Sehingga Mu'az menjadi kepercayaan Rasulullah s.a.w. untuk menyelesaikan peristiwa keagamaan yang terjadi di daerah yang jauh dari Madinah sebagai pusat kekuasaan Islam<sup>125</sup>.

Rasulullah s.a.w. bertanya kepada Mu'az ibn Jabal, bagaimana dia menyelesaikan setiap persoalan yang dihadapkan kepadanya. Mu'az menjawab harus mencari dasar-dasar penyelesaian sebagaimana yang terdapat dalam al-Qur'an sebagai sumber pokok ajaran Islam. Lantas Rasulullah s.a.w. bertanya lagi, bagaimana jika tidak ditemukan dalam al-qur'an, maka Mu'az pun menjawab dia akan mencari penyelesaiannya dalam Sunnah Nabi s.a.w, untuk kemudian diselesaikan berdasarkan ketetapan Sunnah itu. Selanjutnya Rasulullah s.a.w. bertanya lagi, bagaimana jika Sunnah Nabi s.a.w. tidak

---

<sup>125</sup> Nofaldi, "Pengaruh Faktor-Faktor Sosial Terhadap Ijtihad Sahabat Mu'az Ibn Jabal", *Istibath*, Vol. 15 . Jurnal Of Islamic Law, Juni, 2016, h. 114

ditemukan, maka Mu'az menjawab dia akan *berijtihad* dengan menggunakan pemikirannya<sup>126</sup>.

عَنْ عَمْرِو بْنِ الْعَاصِ: أَنَّهُ سَمِعَ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ إِذَا حَكَّمَ الْحَاكِمُ فَاجْتَهَدَ  
 ۞ ثُمَّ أَصَابَ فَلَهُ أَجْرَانِ، وَإِذَا حَكَّمَ فَاجْتَهَدَ ثُمَّ أَخْطَأَ فَلَهُ أَجْرٌ

Artinya: Dari Amr ibn Ash bahwa ia mendengar Rasulullah ﷺ bersabda: Jika seorang hakim mengadili dan berijtihad dan ternyata ia benar, maka ia mendapat dua pahala, dan jika seorang hakim mengadili dan berijtihad lantas ia salah, baginya satu pahala. (H.R Bukhari)

Berkenaan hal tersebut di atas maka dalam hal mengatur permasalahan konkrit yang belum adanya aturan maka baik itu pemerintah ataupun DPR sebaiknya melakukan ijtihad yang komfresrehensif dalam membuat aturan yang akan dipakai dalam mengatur permasalahan yang konkrit di masyarakat, agar produk hukum itu akan menghasilkan produk hukum yang responsif terhadap permasalahan di masyarakat, dan jika pun salah dalam salah akan mendapatkan satu pahala dan jika pun ijtihadnya benar ia akan mendapatkan dua pahala sebagaimana yang dijelaskan dalam hadits di atas.

UU Nomor 2 Tahun 2020 merupakan legitimasi pemerintah dalam hal berbuat dan mengatur masyarakat di masa pandemi corona ini. Sehingga kemaslahatan masyarakat dalam hal perekonomian di masa pandemi corona

---

<sup>126</sup> H.R Abu Dawud

yang mengalami kesulitan dalam hal ekonomi. Secara tidak langsung, UU Nomor 2 Tahun 2020 ini mampu mengatur dan membantu perekonomian negara Indonesia terutama kehidupan warga masyarakat yang mengalami berbagai macam kesulitan di berbagai sektor.

*maqâsid al-syarî'ah* adalah tujuan yang hendak dicapai bagi manusia dari penetapan sebuah hukum syarak terhadap manusia demi tercapainya kemaslahatan dan terhindarnya kerusakan di dunia dan di akhirat. Berkaitan dengan UU Nomor 2 Tahun 2020 ini menurut penulis merupakan legitimasi yang kuat dalam hal menolak *mafsadah* di masyarakat terutama ketika keadaan masyarakat yang telah mengalami kedaruratan perekonomian serta kesehatan. Kemaslahatan dalam memelihara agama, akal, keturunan, harta, jiwa, dengan menerbitkan aturan yaitu UU Nomor 2 Tahun 2020 merupakan sesuatu yang diharuskan, jika tidak menerbitkan aturan tersebut maka kemaslahatan yang berkaitan dengan jiwa manusia, keturunan, harta, akal, agama akan terancam dan mafsadah tersebut akan menimpa masyarakat.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Analisis kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi corona virus disease dalam UU Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perpu Nomor 1 Tahun 2020 jika dilihat dari segi prosedural UU ini telah mengikuti apa yang diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, karena kondisi darurat atau hal ikhwal kegentingan yang memaksa yaitu pandemi virus corona disease, mengharuskan presiden menerbitkan Perpu kemudian pada persidangan berikutnya DPR mengesahkan Perpu tersebut menjadi UU. Akan tetapi, jika dilihat dari segi materi muatannya terutama pada Pasal 27 UU ini yang banyak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ataupun UU lainnya, sehingga dikhawatirkan ketika keadaan pandemi corona sudah bisa diatasi dan masyarakat bahkan negara telah mampu membangkitkan perekonomian, ketentuan UU tersebut dikhawatirkan akan membuka celah penyelewengan hukum. Oleh karena itu, sebaiknya UU ini ketika keadaan darurat berakhir dilakukan *Judicial review*, *legislative review*, dan bahkan *eksekutif review*.

Analisis kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi corona virus disease dalam UU Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perpu Nomor 1 Tahun 2020 ini telah sesuai dengan siyasah dusturiyah, karena tugas kepala negara, dan al-sulthah al-tasyri'iyah dalam mengambil keputusan dengan cepat dalam kondisi darurat atau hal ihwal kegentingan

dikarenakan pandemi ini, sehingga kemaslahatan masyarakat merupakan tujuan utama baik yang berkaitan dengan agama, keturunan, harta, jiwa serta akal dapat terpelihara dalam hal kepala negara dan al-sulthah al-tasyri'iyah berijtihad mengambil keputusan.

## **B. Saran**

Setelah melakukan analisis yang telah dilakukan penulis, maka penulis memiliki beberapa masukan dan saran terkait tema penelitian yang telah penulis lakukan. Menurut hemat penulis dalam pembuatan peraturan perundang-undangan terutama pada tingkat Undang-Undang/Perpu hendaknya presiden bersama DPR yang memiliki kewenangan dalam hal pembuatan Undang-Undang atau Perpu menelisik secara mendalam apa yang dibutuhkan masyarakat sehingga dibuat undang-undang atau Perpu tersebut. Sehingga apa yang dibuat oleh Presiden dan DPR tersebut benar-benar bisa mengatur masyarakat dan tidak menambah suatu permasalahan lagi.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU-BUKU

- Al-mawardi, Imam, *Al-Ahkam AS-Sulthaniyyah: Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*, Bekasi: PT Darul Falah, 2013.
- Asikin, Zainal, *Hukum Acara Perdata Di Indonesia*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.
- Asshiddiqie, Jimly, dan Safa'at, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet I, Jakarta: Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006
- Asshiddiqie, Jimly, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017.
- Atmosudirjo, Prajudi, *Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Atmosudirjo, S. Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Bank, World, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate* Washington DC: World Bank, 2000.
- Fajar, Mukti, dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2017.
- Efendi, Erdianto, *Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: PT. Revika Aditama, 2011.
- Hadjon, Philipus M., dkk. *Pengantar Administrasi Negara*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- Hariyani, Iswi, *Restrukturisasi Dan Penghapusan Kredit Macet*, Kompas Gramedia, Jakarta, 2010.

- Ibrahim, Johni, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2007.
- Imam Mahdi, Iskandar Zulkarnain Oktaria, *Hukum Administrasi Negara*, (Bogor: PT Penerbit IPB Press, 2014), h. 71
- Indrati S., Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: PT. Kanisius, 2007.
- Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007.
- Jamali, Abdoel, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- Kansil, C.S.T, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Negara*, Jakarta: PN Balai Pustaka, 1983.
- Mudjib, Abdul, *Kaidah-Kaidah Ilmu Fiqih*, Jakarta: Kalam Mulia, 2005.
- Mahfud Md, Moh, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.
- Makawimbang, Hernold Ferry, *Memahami Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang*, Yogyakarta:Thafa Media, 2015.
- Marzuki, Peter Mahmu, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2024.
- Moloeng, Lexy J., *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 2001.
- Musa, Yusuf, *Nidham al-Hukmi fi al-islami*, Al-qahirah: Darul Kitabil Arabi, 1963.
- Nugraha Simatupang, Dian Puji, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.



- Pulungan, J. Suyuti, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah, dan pemikiran*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995.
- Pulungan, J. Suyuti, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: PT Raja GrafindoPersada, 1994.
- Rahman, Fazlur, *Islam*, Chicago: Chicago University Press, 1979.
- Ridwan , *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2014.
- Sarwono, *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika:Jakarta, 2011.
- SF, Marbun, dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi*, UII Press, 2011.
- Simorangkir dkk, JCT, *Kamus Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan pemikiran*, Jakarta: UI Press, 1993.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan (1)*, Penerbit Kanisius: Yogyakarta, 2007.
- Surachmin, *Strategi Korupsi dan Teknik Korupsi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Tjandra, Riawan, *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa*, Yogyakarta : Liberty, 2009.
- Yuhana, Abdy, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Jakarta: Fokusmedia,2013.
- Yuntho, Emerson, et. al, *Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara Dalam Delik Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta Selatan: Indonesia Corruption Watch, 2014.
- Yusdani, *Fiqh Politik Muslim*, Yogyakarta: Amara Books,, 2011.
- Zaidan, Ali, *Menuju Pembaruan Hukum Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

## ARTIKEL

“Banyak Pasal Bermasalah, DPR Diminta Tak Sahkan Perpu 1/2020”,  
<https://nasional.kompas.com/read/2020/05/12/14013921/banyak-pasal-bermasalah-dpr-diminta-tak-sahkan-perpu-1-2020?page=1>, diakses pada minggu 31 mei 2020 pukul 11

“Syarat-Syarat Penetapan Perpu Oleh Presiden”  
<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5188b1b2dfbd2/syarat-syarat-penetapan-perpu-oleh-presiden/> diakses (3 Desember 2020, pukul 4: 23).

Ari, Ivan, Perbedaan Prinsip antara Permohonan dengan Gugatan, tersedia di  
<http://www.google.com.>, (diakses tanggal 20 Oktober 2020).

Aulawi, Anton, “Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Sebagai Strategi Kebijakan Pemerintah Indonesia Dalam Menghadapi Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Keuangan Negara” *Jurnal Pendidikan, Akutansi Dan Keuangan*, Vol 3 No. 2, Agustus 2020.

Christiawan, Rio, “Mengawal Perppu Covid-19”  
<https://analisis.kontan.co.id/news/mengawal-perppu-covid-19> diakses pada 27 oktober 2020

Gunawan, Siti Rachmawati, “Analisis Kekebalan Hukum Bagi Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019(Covid-19) Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang” *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, Vol. 4 No. 4, November 2020.

Hadjon, Philipus M, “Tanggung Gugat Pemerintah Dalam Fase New Normal”, 13 Juli 2020.

<https://www.google.com/perppu-no12020-disahkan-jadi-undang-undang>. (diakses pada 21 oktober 2020 pukul 19:24)

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

Kurniasari, Widita, “Analisis Neraca Kasus Pemberian Dana Talangan (Bailout) Bank Century”, *Jurnal Infestasi*, Vol. 8, No. 1, 2012.

L.man, Yovenska, “Karakteristik Pemimpin Dalam Islam”, *AL-IMARAH: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol 4. No. 2. 2019.

Mahardika, Ahmad Gelora, “Potensi Penyimpangan Hukum Dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2020”, *Jurnal Hukum Ius Aula Iustum fakulsty Of Law*, Vol 27, Issue, Mei 2020.

Mahardika, Ahmad Gelora, Potensi Penyimpangan Hukum Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020, *Ius Quia Iustum*, Vol. 2. Jurnal Hukum, Mei, 2020.

Nawawi, Andi Abdurrahman, “Tinjauan Umum Mengenai Gugatan Perdata”, tersedia di <http://www.google.com>, diakses tanggal 19 Oktober 2020.

Nofialdi, “Pengaruh Faktor-Faktor Sosial Terhadap Ijtihad Sahabat Mu’az Ibn Jabal”, *Istibath*, Vol. 15 . Jurnal Of Islamic Law, Juni, 2016.

Pitriyantini, Putu Eka, “PERATURAN KEBIJAKAN YANG MENIMBULKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARASEBAGAI UNSUR TINDAK PIDANA KORUPSI” *Fakultas Hukum UNTAB*, Vol. 5 No. 2, Agustus 2019.

- Ramli, Samsul, “Kerugian Negara atau Kerugian Keuangan Negara”, <https://samsulramli.net/2018/02/21/kerugian-negara-atau-kerugian-keuangan-negara/>, diakses 22 oktober 2020
- Safitri, Nurwahyu, dkk. “Penetapan Kerugian Keuangan Negara Merupakan Kewenangan BPK atau BPKP”, *Jurnal Halu Oleo Legal Research*, Volume 1 Nomor 2 Agustus 2019.
- Umar, Kusnadi, “Pasal Imunitas Undang-Undang “Corona” dan Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Menetapkan Kerugian Negara”, *El-Iqtishady*, Volume 2 Nomor 1 Juni 2020.
- Sarif, Akar, Ridzwan Ahmad, “Konsep Maslahat dan Mafsadah Menurut Imam al-Ghazali”, *Tsaqafah*, Vol. 13. Jurnal Peradilan Islam, No. 2, November 2017.