

Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Keadaan Darurat Bencana Non Alam di Indonesia

Amancik¹, Beni Kurnia Illahi^{2*}, Putra Perdana Ahmad Saifulloh³

¹²³ Fakultas Hukum, Universitas Bengkulu, Jl. WR. Soepratman, Bengkulu, Indonesia

* Corresponding author's e-mail : benikurnia@unib.ac.id

ARTICLE INFO

Keywords :

Absolute Competence; State Administrative Courts (PTUN); Emergency.

How To Cite :

Amancik, A., Illahi, B., & Saifulloh, P. (2021). Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Keadaan Darurat Bencana Non Alam di Indonesia. *Nagari Law Review*, 4(2), 154-174.

DOI :

[10.25077/nalrev.v.4.i.2.p.154-174.2021](https://doi.org/10.25077/nalrev.v.4.i.2.p.154-174.2021)

ABSTRACT

The Indonesian government in dealing with the COVID-19 has created various legal instruments for policy implementation. One of those instruments is the Government Regulation in Lieu of Law Number 1 of 2020 which regulates the financial policy for COVID-19 which has been passed as Law Number 2 of 2020. However, there is a provision that is contrary to the administrative law principles, precisely in Article 27 paragraph (3). The norm is considered to close the gap of public access to take legal remedies to correct or examine decisions that have potential to cause harm related to actions or decisions. Even though Article 49 of Law Number 5 of 1986 also provides the similar meaning, however because the COVID-19 pandemic is categorized as a non-natural disaster, the COVID-19 Financial Policy Law should provide an expansion of state administrative court's (PTUN) absolute competence in examine and adjudicate administrative dispute cases. Therefore, this study tries to parse how the Regulations and Options for Public Legal Remedies towards Government Actions and Decisions in Non-Natural Disaster Emergencies in Indonesia. Second, what is the idea for expanding the absolute competence of PTUN in non-natural disaster emergencies in Indonesia. This research uses normative legal research methods with descriptive research specifications and analyzed through literature study and data analysis methods using juridical-qualitative. The result shows that it is time for redesigning in order to fulfill the community legal means in dealing with non-natural disaster conditions of COVID-19. The design can be rearrange the provisions in the COVID-19 Financial Policy Law and the Law of PTUN, so that the capability of PTUN in the future is not limited to state administrative decisions, including all the actions of state administrative bodies / Officials based on public law that cause harm for a person or civil legal entity either in normal conditions or in conditions of non-natural disasters.

©2021 NALREV. Faculty of Law Universitas Andalas

1. Pendahuluan

“Seberat apapun permasalahan yang terjadi di satu negara, sudah seharusnya dapat diatasi dengan instrumen hukum yang ada untuk tetap menjamin berjalannya fungsi-fungsi kekuasaan yang melindungi kepentingan seluruh rakyat.” [Jimly Asshiddiqie, 2010]¹

¹ Jimly Asshiddiqie. (2009). *Menuju Negara Hukum Demokratis*, Jakarta : PT. Buana Ilmu Populer, Hlm. 3

Dewasa ini Pemerintah Indonesia terus melakukan upaya dan langkah serius dalam rangka melawan pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) yang telah mewabah hampir di seluruh wilayah Indonesia. Seiring mewabahnya virus yang mengancam penduduk global tersebut, Pemerintah Republik Indonesia akhirnya menerbitkan sejumlah instrumen hukum guna menanggulangi penularan virus corona dengan menjadikan Kementerian Kesehatan RI sebagai *leading sektornya*. Salah satu instrumen hukum penting yang juga menjadi perdebatan hangat hingga saat ini yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19 dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan yang ditandatangani pada 31 Maret 2020. Lalu, kemudian Pemerintah mengesahkan Perppu tersebut menjadi undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19 dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Semua mengamini bahwa Perppu yang dijadikan undang-undang ini sangat penting untuk dikeluarkan, bahkan Presiden Joko Widodo pun mengklaim bahwa Perppu ini akan menjadi fondasi bagi pemerintah, otoritas perbankan, dan otoritas keuangan untuk melakukan upaya luar biasa dalam menjamin kesehatan masyarakat, menyelamatkan perekonomian nasional, serta stabilitas sistem keuangan.² Namun, sangat disayangkan Perppu yang menggolontorkan dana sebesar Rp. 405 triliun yang dipangkas dari APBN 2020 ini seakan prematur ketika dijalankan, banyak materi muatan penting yang pemerintah luput memasukkannya ke dalam Perppu tersebut sehingga dikhawatirkan merugikan masyarakat di tengah pandemic COVID-19 ini. Jika ditelisik dari instrument Perppu tersebut, dari sekian banyak materi muatan yang dinilai bermasalah, dalam rencana riset ini calon Peneliti akan focus kepada 3 (tiga) norma saja. Norma dimaksud berkenaan dengan peran serta masyarakat dalam menyikapi setiap kebijakan pemerintah yang dikeluarkan dalam menanggulangi COVID-19 ini.

Adapun ketentuan yang termaktub di dalam Pasal 27 ayat (1) menjelaskan bahwa, *“biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara”*. Sementara di Pasal 27 ayat (2) menjelaskan bahwa, *“Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*. Lalu di Pasal 27 ayat (3) menyebutkan bahwa, *“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”*.

Artinya bahwa segala potensi kerugian Negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa; *“Setiap orang 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...”*. Bahkan dalam keadaan bencana saat ini ancaman hukuman bagi pelaku korupsi adalah hukuman mati.³ Akan tetapi dengan terbitnya perppu No.1

² Beni Kurnia Illahi, 2020. *“Perppu Covid-19 dan Memudarnya Akuntabilitas APBN”*, Geo Times, 11 April 2020. Dapat diakses di <https://geotimes.co.id/kolom/perppu-covid-19-dan-memudarnya-akuntabilitas-apbn/>.

³ Jawade Hafidz Arsyad. (2013). *Korupsi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Sinar Grafika, Hlm. 34.

Tahun 2020, mendapat perlakuan khusus, yaitu tidak dapat diperiksa, diperiksa dan diadili dengan hukum pidana.

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 perppu ini tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana. Artinya bahwa setiap kebijakan entah itu merugikan Negara atau merugikan perekonomian Negara dan kerugian lainnya tidak dapat diperiksa dan diadili melalui jalur hukum. Perppu ini bertentangan dengan semangat pemberantasan korupsi dan Hak Asasi Manusia. Pasal 27 itu juga tidak menghormati prinsip Negara hukum, yang memberikan kedudukan, bahwa warga Negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya Pasal 27 dan pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Karena itu perppu ini bertentangan dengan UUD.

Begitu pula dengan keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat Tata Usaha Negara adalah administrasi Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Di mana, dengan diterbitkannya Perppu ini, maka keputusan Pejabat TUN yang merugikan seseorang atau badan hukum atau yang merugikan seseorang atau badan hukum atau yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, tidak dapat diperkarakan.⁴

Dengan demikian, hilanglah harapan masyarakat untuk mengoreksi setiap kebijakan pemerintah dengan jalur yang sah di tengah pandemic COVID-19 ini. Sehingga kehadiran Perppu Nomor 1 Tahun 2020 ini menutup celah akses bagi masyarakat untuk melakukan upaya hukum melalui jalur peradilan guna menguji keputusan yang berpotensi menimbulkan kerugian terkait dengan tindakan atau keputusan yang diambil berdasarkan instrument hukum selevel Perppu tersebut. Perlu diketahui bahwa Perppu mempunyai kesederajatan dengan undang-undang. Pemberian kesederajatan ini karena materi muatannya semestinya diatur dengan undang-undang. Tetapi karena suatu kepentingan yang memaksa terpaksa diatur dengan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Dalam praktek ketatanegaraan yang berlaku sekarang, pemahaman mengenai "hal ikhwal kepentingan yang memaksa" diartikan juga dengan "kepentingan yang mendesak" suatu Perppu harus memenuhi kriteria sebagai berikut:⁵

- a. Hanya dikeluarkan dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa;
- b. Perppu tidak boleh mengatur mengenai hal-hal yang diatur dalam UUD atau TAP MPR;
- c. Perppu tidak boleh mengatur mengenai keberadaan dan tugas wewenang Lembaga Negara. Tidak boleh ada Perppu yang dapat menunda atau menghapuskan kewenangan Lembaga Negara dan;
- d. Perppu hanya boleh mengatur ketentuan undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah.

Artinya pembentukan Perppu memang kewenangan otoritas Presiden selaku kepala pemerintahan yang berarti tergantung kepada penilaian subjektif Presiden menilainya. Namun demikian, tidak berarti bahwa secara absolut tergantung kepada penilaian subjektif Presiden karena sebagaimana telah diuraikan di atas penilaian subjektif Presiden tersebut harus didasarkan kepada keadaan yang objektif

⁴ Philipus M. Hadjon. (1993). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, Hlm. 298.

⁵ Ni'matul Huda dan R Naziriyah. (2011). *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung : Nusa Media, Hlm. 100.

yaitu beberapa syarat sebagai parameter adanya kegentingan yang memaksa.⁶ Berdasarkan pada hal tersebutlah kiranya diperlukan adanya mekanisme kebijakan dan sistem yang baik untuk memperhatikan kepentingan masyarakat walaupun ditengah wabah yang meradang saat ini.

Mempertimbangkan pentingnya gagasan mekanisme kebijakan dan sistem tersebut, maka Penulis perlu melakukan kajian komprehensif dengan judul, “Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Keadaan Darurat Bencana Non Alam di Indonesia”. Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, setidaknya terdapat 2 (dua) rumusan masalah yang dapat menjadi pagar dalam tulisan ini, pertama, bagaimana Pengaturan dan Pilihan Upaya Hukum Masyarakat Terhadap Tindakan dan Keputusan Pemerintah yang merugikan Dalam Keadaan Darurat Bencana Non-Alam di Indonesia. Kedua, Bagaimana Gagasan Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Keadaan Darurat Bencana Non Alam di Indonesia.

2. Metode

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Menurut F. Sugeng Istanto, penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum.⁷ Penelitian hukum dibedakan atas penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris.⁸ Jenis yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*juridische normative*). Alasannya, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.⁹ Dari segi sifat, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif (*descriptive research*). Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian untuk melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu. Dalam penelitian hukum, penelitian deskriptif ini sangat penting untuk menyajikan bahan-bahan hukum yang ada secara tepat, di mana sesuai bahan-bahan itulah preskripsi hukum disusun. Sedangkan dari sudut pandang bentuk, tipe penelitian ini adalah penelitian preskriptif. Penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada.

Sifat perskriptif ini akan digunakan untuk menganalisis dan menguji nilai-nilai yang terdapat dalam hukum. Tidak hanya terbatas pada nilai-nilai dalam wilayah hukum positif semata, melainkan juga nilai-nilai yang melatarbelakangi dan menyemangati lahirnya hukum tersebut. Dengan sifat deskriptif dan bentuknya yang preskripsi, penelitian ini dapat mengungkap bagaimana Pengaturan dan Pilihan Upaya Hukum Masyarakat Terhadap Tindakan dan Keputusan Pemerintah yang merugikan Dalam Keadaan Darurat Bencana Non-Alam di Indonesia. Kedua, Bagaimana Gagasan Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Keadaan Darurat Bencana Non Alam di Indonesia. Sehubungan dengan uraian di atas, penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu: pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan konseptual (*consetual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui penelitian kepustakaan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

⁶ Di akses pada laman : <http://www.hukumprodeo.com/pengertian-dan-penafsiran-syarat-kegentinganmemaksa-dalam-pembentukn-perpu/> Pada tanggal 16 April 2020 Pada pukul 14.44 WIB.

⁷ F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, Yogyakarta : CV. Ganda, (2007). hlm. 29, terpetik dalam Saldi Isra. (2009). *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Yogyakarta : Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, hlm. 141

⁸ Bambang Waluyo. (2007). *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm. 13.

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. (2006). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Rajagrafindo Persada, hlm. 13

3. Pengaturan dan Pilihan Upaya Hukum Masyarakat Terhadap Tindakan dan Keputusan Pemerintah yang merugikan Dalam Keadaan Darurat Bencana Non-Alam di Indonesia

3.1. Bentuk-bentuk Upaya Hukum yang dapat diajukan oleh Masyarakat terhadap Tindakan dan Keputusan Pemerintah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan teori ilmu perundang-undangan, peraturan perundang-undangan yang baik haruslah memenuhi kriteria tertib pembentukan perundang-undangan dan tertib substansi perundang-undangan. Tertib pembentukan berkaitan dengan prosedur atau tahapan yang harus dilalui dan dipenuhi dalam pembentukan perundang-undangan dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan peraturan perundang-undangan. Pedoman tertib pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dalam UU No. 12 Tahun 2011 (juncto UU No. 15 Tahun 2019), Perpes No. 87 Tahun 2014, Permenkumham No 23 Tahun 2018 dan Permenkumham No. 16 Tahun 2015 (juncto Permenkumham No. 31 Tahun 2017) serta Permendagri No. 80 Tahun 2015 (juncto Permendagri No. 120 Tahun 2018) termasuk yang harus dipenuhi yaitu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, keterbukaan.

Konsekuensi peraturan perundang-undangan yang tidak memenuhi tertib pembentukan maka dapat diajukan hak uji formil di Mahkamah Konstitusi untuk undang-undang dan Mahkamah Agung untuk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang berimplikasi pada cacat prosedur dan pembatalan keseluruhan peraturan perundang-undangan.¹⁰ Peraturan perundang-undangan yang memenuhi tertib pembentukan tidak bisa langsung dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan yang baik sebab harus memenuhi tertib substansi peraturan perundang-undangan yang menekankan pada materi muatan, ayat, pasal dan/atau bagian peraturan perundang-undangan selaras dengan Pancasila, UUD 1945, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang setingkat, putusan pengadilan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Peraturan perundang-undangan yang tidak memenuhi kriteria tertib substansi maka dapat diajukan uji materi yang berimplikasi pada dibatalkannya materi muatan, ayat, pasal dan/atau bagian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung.¹¹

Pengujian aturan (norma) hukum mensyaratkan dasar yuridis pengujian yang jelas. Tanpa dasar pengujian, aturan hukum tidak dapat dibatalkan. Dasar pengujian aturan hukum adalah aturan hukum tertentu. Tidak setiap aturan hukum dapat dijadikan dasar pengujian. Hanya aturan hukum yang lebih tinggi atau yang secara khusus ditentukan yang dapat dijadikan dasar pengujian. Aturan hukum sebagai bentuk dan norma hukum sebagai substansi adalah berbeda. Pentingnya membedakan kedua hal itu karena aturan hukum dan norma hukum di dalam hubungan antara bentuk-bentuk aturan hukum yang berbeda ataupun sama tingkatannya, maka yang diuji adalah norma hukum yang ada di dalam aturan hukum.¹²

Wewenang menguji keabsahan aturan hukum itu di Indonesia dipegang oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Pengujian norma aturan hukum sebagai kekuasaan kehakiman diartikan sebagai kekuasaan yang merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah atau kekuasaan lainnya. Konsistensi pelaksanaan juga merupakan persoalan penting mencapai keadilan norma (berjenjang). Sengketa norma sepertinya tidak bermasalah dalam praktik peradilan, baik pada lembaga MK maupun MA.

Akan tetapi akan berbeda halnya jika norma hukum yang diberikan oleh putusan pengadilan bertolak belakang dari garis vertikal hirarki aturan hukum. Oleh karena itu, gagasan untuk menempatkan

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 55.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 55-56.

¹² Taufiqurrahman Syahuri. (2014). *et.al, Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta : BPHN, hlm. 19-20.

pranata uji aturan hukum atau peraturan perundangan-undangan dalam satu lembaga (atap) patut dipertimbangkan.¹³ Kewenangan menguji keabsahan aturan hukum di Indonesia diserahkan kepada lembaga peradilan, yakni MK dan MA. Bukan kepada lembaga lain, termasuk lembaga legislatif sekalipun. Wewenang menguji ini bersandar atas pembagian kekuasaan negara untuk memberi makna terhadap tindakan mengawasi kebijakan yang dibuat berjalan dengan prinsip negara. Praktik pengujian dan konsistensi peradilan (*bestuuren*) yang baik (bersih) selama ini cenderung pragmatis dan sektoral.

Sejarah hukum mencatat, bagaimana tidak berdayanya MA dalam memberi makna putusan yang dapat memberi rasa keadilan masyarakat, utamanya terhadap aturan hukum, baik yang bertentangan dengan asas hirarki dan kepentingan umum dalam suatu frame hukum konstitusi Indonesia. Keberadaan lembaga MK menjadi nafas dan semangat baru, bahwa cita hukum (*rechtsidee*) dan cita negara (*staatsidee*) haru dijaga. Namun cukupkah MK menjadi lembaga penafsir UU semata, karena aturan di bawah UU tetap tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Ataukah MK seyogianya tidak tepat diberikan wewenang menguji aturan hukum termasuk UU sekalipun, karena bobot pekerjaan dan wewenang lainnya yang membebani.¹⁴

Hukum untuk mengatasi konflik antara aturan hukum baru diperlukan jika konflik tersebut tidak dapat diatasi di dalam sistem organisasi yang bersangkutan. Terdapat situasi bahwa seseorang atau lembaga berhadapan dengan dua aturan hukum yang saling bertentangan. Konflik ini pada umumnya dibawa kepada hakim. Hakim harus menentukan aturan hukum mana yang berlaku dalam perkara yang diajukan. Jika berbicara mengenai hukum perselisihan, maka kita berbicara mengenai hukum yang khususnya diterapkan oleh hakim. Bagaimana hakim menguji keabsahan aturan yang saling bertentangan tersebut? Dalam hukum positif Indonesia untuk menguji keabsahan aturan hukum, wewenang pengawasan tersebut dipegang oleh Lembaga yudisial, yakni Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). MA tidak saja memiliki fungsi peradilan, tetapi juga memiliki fungsi-fungsi lain, yang salah satu di antaranya adalah fungsi pengawasan. Sementara itu MK hanya memiliki fungsi semata-mata sebagai ujung tombak untuk menguji secara materiil terhadap aturan hukum UU.¹⁵

Pengujian norma aturan hukum sebagai kekuasaan kehakiman diartikan sebagai kekuasaan yang merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah atau kekuasaan lainnya. Dengan demikian harus ada jaminan UU tentang kedudukan para hakim yang melaksanakan fungsi kehakiman tersebut. Perkembangan pengaruh mempengaruhi kekuasaan kehakiman itu sendiri tersaji dalam babakan perkembangan sejarah politik ketatanegaraan RI, yang garis besarnya dimulai dari dan dapat dilihat dari UU No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam beberapa pasalnya memberi wewenang kepada presiden (lembaga eksekutif) untuk melakukan intervensi terhadap kekuasaan kehakiman (Pasal 19 UU No. 19 Tahun 1964). Pengaruh pemerintah kemudian juga terlihat dalam UU No. 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan MA yang menegaskan hakim dalam melaksanakan fungsinya harus tunduk pada visi politik pemerintah.

Kedua UU ini kemudian dicabut dan diganti dengan UU No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pencabutan kedua UU ini dilakukan untuk merespon tuntutan berbagai golongan dalam masyarakat mengenai tegaknya Negara Hukum dalam rangka pemurnian pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945. Selanjutnya asas dan prinsip kemandirian kekuasaan kehakiman ditegaskan kembali dalam UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.¹⁶ Apabila kita merunut kembali fungsi kekuasaan kehakiman yang diartikan sebagai suatu kegiatan berupa mengadili suatu perkara sengketa yang individual konkret, maka pertanyaan

¹³ *Ibid.*, hlm. 20.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 20-21.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 21.

¹⁶ Benny K. Harman. (1997). *dalam Tesis yang dijadikan buku dengan judul Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Jakarta: ELSAM, hlm. 76.

awal berkisar tentang dari mana hakim memperoleh ketentuan individual-konkret tersebut? Di negaranegara yang menganut paham kodifikasi, sumber hakim dalam menjalankan tugasnya untuk mengadili adalah hukum yang sudah pasti (*yuridis positivisme*).

Paham ini timbul seiring dengan perkembangan aliran legisme, yakni aliran dalam ilmu hukum dan peradilan yang tidak mengakui hukum di luar UU. Hukum identik dengan UU dan hakim dalam memutus sengketa konkret hanya menerapkan bunyi UU tersebut. Dengan demikian hakim bukanlah menciptakan hukum melainkan menerapkan hukum (cetak miring penulis). Penggunaan kekuasaan untuk menerapkan hukum itu diwujudkan dalam bentuk “vonis” (putusan), dan yurisprudensi. Dalam sistem hukum kontinental (kodifikasi) yang demikian mensyaratkan bahwa *pertama*, Undang-undang harus bersifat umum (algemeen). *Kedua*, Undang-undang harus lengkap, tersusun dalam suatu kodifikasi. Berdasarkan pandangan kedua ini, Pemerintah dan Hakim tidak lebih dari sebuah mesin yang bertugas menerapkan Undang-undang (mereka bekerja secara mekanis).¹⁷

Terhadap produk hukum yang dikeluarkan dalam rangka penanganan Covid-19 dapat diberikan Analisa, Pertama, Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid19 belum sesuai dengan tertib pembentukan dan tertib substansi peraturan perundangundangan. Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Namun apabila kita lihat pada konsideran PP No. 21 Tahun 2020, dari poin a, b dan c tidak menyebutkan PP tersebut dibentuk dalam rangka menjalankan undang-undang apa.

Padahal Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 tegas menyebutkan bahwa peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang. Berdasarkan butir 24 Penjelasan UU No. 12 Tahun 2011, Konsiderans Peraturan Pemerintah cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang yang memerintahkan pembentukan Peraturan Pemerintah tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang yang memerintahkan pembentukannya. Sejatinya PP No. 21 Tahun 2020 dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 60 UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan yang berbunyi: “Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria dan pelaksanaan Karantina Rumah, Karantina Wilayah, Karantina Rumah Sakit, dan Pembatasan Sosial Berskala Besar diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Namun apabila kita melihat kembali bagian konsideran PP No. 21 Tahun 2020, secara formil pembentukan PP tersebut belum bisa dikatakan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 60 UU No. 6 Tahun 2018 karena di bagian menimbang tidak menyebutkan bahwa PP No. 21 Tahun 2020 dibentuk dalam rangka melaksanakan Pasal 60 UU No. 6 Tahun 2018. Kedua, Permenhub No. 25 Tahun 2020 tentang Pencegahan Penyebaran Covid-19. Peraturan tersebut berisi larangan mudik idul fitri dan pengendalian transportasi sebagai upaya agar tidak terjadi persebaran atau penularan Covid-19 di daerah. Namun dalam perkembangannya, pasca keluarnya Permenhub tersebut, keluar Surat Edaran No. 31 Tahun 2020 yang berisi pengecualian-pengecualian transportasi yang bisa tetap beroperasi. padahal Surat Edaran tidak bisa mengecualikan ketentuan yang ada dalam Permenhub No. 25 Tahun 2020. Secara teori ilmu perundang-undangan, hal tersebut tidak dimungkinkan karena jenisnya berbeda. Yang bisa mengubah isi peraturan perundang-undangan hanyalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan yang setingkat, sehingga dalam konteks permasalahan ini harusnya Permenhub No. 25 Tahun 2020 diubah terlebih dahulu.

Ketiga, adanya pertentangan norma antara Permenkes No. 9 Tahun 2020 tentang Pedoman PSBB dalam rangka Percepatan Penanganan Covid-19 dan Permenhub No. 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi dalam Rangka Pencegahan Persebaran Covid-19. Permenkes mengatur operasional angkutan roda dua berbasis aplikasi atau ojek online hanya untuk mengangkut barang dan tidak untuk

¹⁷ Bagir Manan dan Kuntana Magnar. (1997). *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung : Alumni Bandung, hlm. 6.

penumpang. Sedangkan Permenhub mengatur dalam hal tertentu untuk tujuan melayani kepentingan masyarakat dan untuk kepentingan pribadi, sepeda motor dapat mengangkut penumpang dengan ketentuan harus memenuhi protokol Kesehatan yang sudah ditetapkan sebelumnya.

Apabila mengacu pada asas *lex specialis derogat legi generalis* maka Permenkes No. 9 Tahun 2020 yang berlaku, tetapi jika mengacu pada asas *lex posterior derogat legi priori* maka Permenhub No. 18 Tahun 2020 yang berlaku. Selanjutnya penulis akan menguraikan mengenai kenormalan baru sebagai langkah terbaru yang hendak dilakukan pemerintah untuk menyikapi Covid-19. definisi kenormalan baru atau *new normal* adalah skenario untuk mempercepat penanganan Covid-19 dalam aspek kesehatan dan sosial-ekonomi.

3.2. Penerapan Pengujian Keputusan Tata Usaha Negara oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam keadaan kegentingan yang memaksa.

Hukum yang berlaku dalam keadaan tidak normal, yaitu ditegakkan oleh negara dalam keadaan yang luar biasa. Disebut luar biasa, apabila kaca mata yang berlaku dalam keadaan normal, niscaya cara-cara yang ditempuh itu dapat dikatakan melanggar hukum atau bahkan sewenang-wenang. Akan tetapi, karena keadaannya bersifat luar biasa, hukum yang dipakai adalah hukum yang luar biasa. Tentu saja, harus diakui bahwa perspektif yang demikian juga mengandung kelemahan, *Maxim Neccessity Knows No Law* yang menjadi kata kunci pembenaran terhadap tindakan darurat dalam keadaan darurat banyak dikritik oleh para hukum karena cenderung bersifat *extra legal* dengan mengabaikan prinsip-prinsip *rule of law*.

Oleh karena itu, dalam perspektif hukum, keadaan darurat hanya dapat dibenarkan dengan mengubah paradigma hukum tata negara darurat dengan mendasarkan pada prinsip *Necessity of Proportional Self-Defence*. Tindakan yang diambil dalam keadaan darurat harus tetap diatur rambu-rambunya dalam konstitusi dan undang-undang yang secara garis besar. Mengatur sejak sebelumnya. Dengan demikian Tindakan yang dilakukan dalam hukum tata negara darurat tetap merupakan tindakan yang berdasarkan atas hukum, bukan atas dasar kekuasaan belaka.¹⁸

Dalam keadaan yang tidak normal itu, biasa difahami bahwa jaminan HAM atau setidaknya-tidaknya ditunda jaminan pelaksanaannya. Namun, dalam ketentuan Pasal 28J Ayat (1) UUD 1945 tetap ada rambu yang tidak boleh dilampaui, yaitu ada jenis-jenis HAM yang tidak dapat dilanggar dalam keadaan apapun, termasuk keadaan darurat. HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun itu, tercatat ada tujuh jenis, seperti yang dimaksud dalam Pasal 28I Ayat (1) UUD 1945, yaitu: hak untuk hidup, hak untuk disiksa, hak kemerdekaan fikiran dan hati Nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di depan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

Selain ketujuh HAM tersebut, dalam keadaan darurat terutama dalam keadaan darurat perang, semua HAM yang dijamin dalam UUD 1945 dapat ditunda pelaksanaannya sampai keadaan berubah menjadi normal kembali. Dengan demikian, dalam rangka penegakan hukum di masa darurat, ukuran-ukuran yang berlaku di masa damai tidak dapat dipakai. Ukurannya haruslah ukuran-ukuran di masa darurat yang memiliki ukurannya tersendiri.¹⁹ Dalam menyelenggarakan tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijakan), *het beleid* (kebijakan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijnen* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk) *circulair* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota* (nota kebijakan), *reglemen* (peraturan-peraturan menteri), *beschikking* (keputusan-keputusan).²⁰

¹⁸ Jimly Asshiddiqie. (2008). *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta : Rajawali Pers, hlm. 331-332.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 332.

²⁰ Ridwan HR. (2007). *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 136-137.

Menurut Phillipus M. Hadjon, peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan untuk menampakan keluar suatu kebijakan tertulis.²¹ Produk hukum dari Badan/Pejabat administrasi pemerintahan yang berupa dokumen-dokumen yang mengandung materi penetapan yang bersifat konkrit, individual dan final dalam hukum administrasi disebut dengan keputusan (*Beschikking*), sedangkan dokumen-dokumen yang mengandung materi pengaturan yang bersifat umum disebut peraturan (*regeling*). Peraturan kebijakan (*beleidsregels*), adalah merupakan produk hukum yang lahir dari kewenangan mengatur kepentingan umum secara mandiri atas dasar prinsip *freies ermessen* yang dalam praktek banyak ditemukan dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden atau Keputusan Menteri.²²

Dalam konteks Keputusan Presiden, Anna Erliyanna mengklasifikasikan Keputusan Presiden sebagai tiga hal yaitu sebagai peraturan umum (*regeling*), keputusan (*beschikking*), dan peraturan kebijakan (*beleidsregel/policy rules*). Oleh karena satu produk hukum berupa Keputusan Presiden dapat diklasifikasikan menjadi tiga hal sebagaimana disebut diatas, maka konsekuensinya adalah bahwa untuk menguji suatu Keputusan Presiden tidak dapat dilihat pada nomenklaturnya saja, akan tetapi harus dilihat materi muatannya apakah sebagai peraturan umum (*regeling*), keputusan (*beschikking*), atau peraturan kebijakan (*beleidsregel/policy rules*), sebab lembaga yang berwenang menguji legalitasnya berbeda-beda. Apabila Keputusan Presiden sebagai suatu peraturan umum dan sebagai suatu peraturan kebijakan (*beleidsregel/policy rules*), maka lembaga yang berwenang untuk menguji legalitasnya adalah Mahkamah Agung melalui hak uji materil, sedangkan apabila Keputusan Presiden sebagai suatu keputusan (*beschikking*), maka lembaga yang berwenang untuk menguji legalitasnya adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.

Ketentuan Mengenai Tindakan Administrasi Pemerintahan Secara teoritis tindakan pemerintahan itu merupakan induk dari keputusan, baik keputusan yang bersifat konkret, individual, dan final, maupun keputusan yang bersifat umum. Artinya keputusan adalah bagian daripada tindakan dan tindakan sendiri masih terbagi dalam dua hal, yaitu tindakan nyata dan tindakan hukum. Tindakan nyata bukan wilayah hukum administrasi dengan demikian bukan pula menjadi wewenang PTUN. Sedangkan tindakan hukum baru merupakan wilayah dari hukum administrasi. Sementara ketentuan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ditentukan lain. Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan dimaknai sebagai perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Selain itu, Administrasi Pemerintahan diartikan sebagai tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Ketentuan di atas, mengisyaratkan bahwa undang-undang administrasi pemerintahan menyamakan atau mensejajarkan keberadaan keputusan dan tindakan. Padahal tindakan sebagaimana telah penulis bahas sebelumnya adalah induk dari keputusan. Oleh karena itu, pengaturan di dalam undang-undang administrasi pemerintahan ini menjadi kurang tepat. Sementara itu, dari aspek hukum acaranya sendiri, hakim-hakim banyak yang kebingungan bagaimana proses pemeriksaan dan pembuktiannya di pengadilan jika perkara yang digugat adalah tindakan faktual pemerintah.

Kondisi darurat pandemi Covid-19 masih belum terlewati dan atau belum terkendali dan melanggar Pasal 10 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular. Pasal ini mengatur bahwa pemerintah bertanggung jawab dalam upaya penanggulangan wabah. Kemudian Pasal 4 UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan yang menyebutkan bahwa perlindungan kesehatan masyarakat oleh pemerintah dilakukan salah satunya melalui keekarantinaan kesehatan.

²¹ Phillipus M. Hadjon, *et.al.* (1999). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press, hlm. 152.

²² Jimly Asshiddiqie. (2004). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press, hlm 25.

Apabila ada produk hukum dari Pemerintah yang bersifat individual, dan konkret bisa dilakukan pengujian oleh Pengadilan Tata Usaha Negara apabila bertentangan dengan Undang-Undang, atau jika itu diskresi bisa diuji berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

4. Gagasan Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Keadaan Darurat Bencana Non Alam di Indonesia

4.1. Analisis terhadap Dualisme Hukum antara Pasal 27 ayat (3) Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19 dengan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Dewasa ini Pemerintah Indonesia terus melakukan upaya dan langkah serius dalam rangka melawan pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) yang telah mewabah hampir di seluruh wilayah Indonesia. Seiring mewabahnya virus yang mengancam penduduk global tersebut, Pemerintah Republik Indonesia akhirnya menerbitkan sejumlah instrumen hukum guna menanggulangi penularan virus corona dengan menjadikan Kementerian Kesehatan RI sebagai *leading sector*nya.²³ Salah satu instrumen hukum penting yang juga menjadi perdebatan hangat hingga saat ini yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19 dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan yang ditandatangani pada 31 Maret 2020.

Semua mengamini bahwa Perppu ini sangat penting untuk dikeluarkan, bahkan Presiden Joko Widodo pun mengklaim bahwa Perppu ini akan menjadi fondasi bagi pemerintah, otoritas perbankan, dan otoritas keuangan untuk melakukan upaya luar biasa dalam menjamin kesehatan masyarakat, menyelamatkan perekonomian nasional, serta stabilitas sistem keuangan. Namun, sangat disayangkan Perppu yang menggolontorkan dana sebesar Rp. 405 triliun yang dipangkas dari APBN 2020 ini seakan prematur ketika dijalankan, banyak materi muatan penting yang pemerintah luput memasukkannya ke dalam Perppu tersebut sehingga dikhawatirkan merugikan masyarakat di tengah pandemic Covid-19 ini.²⁴ Jika ditelisik dari instrument Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tersebut, terdapat beberapa materi muatan yang dinilai bermasalah khususnya yang berkenaan dengan aspek-aspek hukum administrasi dan keuangan negara terhadap kebijakan pemerintah yang dikeluarkan dalam menanggulangi COVID-19 ini.²⁵ Apalagi kontroversi kian memanas ketika masyarakat membaca ketentuan pasal 27 ayat (3) Perpu No 1 Tahun 2020.

Di mana ketentuan dalam Pasal 27 ayat (3) menyebutkan bahwa, "*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*". Artinya dengan diterbitkannya Perppu ini, maka keputusan Pejabat TUN yang merugikan seseorang atau badan hukum atau yang merugikan seseorang atau badan hukum atau yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, tidak dapat diperkarakan di PTUN. Dalam batas penalaran yang wajar, justru dalam kondisi darurat Covid-19

²³ Lihat Beni Kurnia Illahi, The Conversation, 6 Mei 2020 <https://theconversation.com/tidak-mengatur-pengawasan-dan-pelaporan-penggunaan-anggaran-perppu-keuangan-covid-19-buka-celah-korupsi-137614>

²⁴ Beni Kurnia Illahi dan Haykal. (2020). *Penguatan Kebijakan Pengawasan Terhadap Pelaksanaan APBN Dalam Keadaan Darurat Guna Mencegah Terjadinya Kerugian Negara*, Jakarta : Prosiding Simposium Nasional Keuangan Negara 2020, Kementerian Keuangan, Hlm. 4.

²⁵ *Ibid.*

seperti inilah kebijakan pemerintah tersebut berpotensi merugikan kepentingan masyarakat sehingga harus disediakan saluran/upaya hukum untuk menuntutnya.²⁶

Dengan demikian, hilanglah harapan masyarakat untuk mengoreksi setiap kebijakan pemerintah dengan jalur yang sah di tengah pandemic Covid-19 ini. Sehingga kehadiran Perppu Nomor 1 Tahun 2020 ini menutup celah akses bagi masyarakat untuk melakukan upaya hukum melalui jalur peradilan guna menguji keputusan yang berpotensi menimbulkan kerugian terkait dengan tindakan atau keputusan yang diambil berdasarkan instrument hukum selevel Perppu tersebut. 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. Keputusan atau tindakan penyelenggara pemerintahan pada dasarnya berdasarkan Pasal 1 angka 3 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1989 Jo Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan objek sengketa yang menjadi kewenangan absolut Pengadilan TUN.

Mekanisme serta prosedur pengajuan gugatan atas tindakan pemerintah kepada Pengadilan TUN juga telah dijabarkan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintah. Pada pasal 2 Perma ini disebutkan bahwa Pengadilan TUN berwenang mengadili Sengketa Tindakan Pemerintah setelah menempuh Upaya Administratif sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.²⁷ Dalam hal ini masyarakat berhak mengajukan Gugatan Tindakan Pemerintah apabila masyarakat menganggap tindakan pemerintah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.²⁸

Norma pasal 27 ayat (3) Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentu dianggap berlebihan karena mengeneralisir seluruh tindakan serta keputusan dalam menjalankan Perppu tersebut merupakan tindakan yang sah. Tidak menutup kemungkinan bahwa kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh KSSK atau pejabat pemerintahan lainnya dalam melaksanakan amanat Perppu ini merupakan kebijakan yang tidak sesuai dengan hukum, maupun kebijakan dengan tujuan untuk menguntungkan diri sendiri atau kelompok tertentu. Namun sesungguhnya terdapat friksi norma yang justru mengamini ketentuan Pasal 27 ayat (3) Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tersebut. Di mana, jika di baca ketentuan hukum materil dari sebuah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan dalam ketentuan Pasal 49 UU Peratun, PTUN tidak berwenang untuk memeriksa, dan memutus sengketa TUN tertentu apabila KTUN tersebut dikeluarkan :²⁹

- a. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku;
- b. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku.

Rumusan di atas dapat dipahami bahwa objek sengketa yang diterbitkan pada saat negara atau daerah

²⁶ Dian Puji Nugraha Simatupang. (2020). Ekuilibrium Kebijakan Keuangan Negara Menghadapi Keadaan Negara Darurat Akibat Penyebaran Covig-19 Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020, *Diskusi Pemikiran Profesor Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, S.H. dan Prof. Safri Nugraha, S.H., L.L.M., Ph.D Tentang KEUANGAN NEGARA DARURAT: KONSEP DAN PENERAPAN DI INDONESIA*, Bidang Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 28 April 2020.

²⁷ Siti Nurhalimah. (2020). *Menyoal Kegentingan dan Pasal Imunitas Dalam Perppu Corona*, Buletin Hukum dan Keadilan "ADALAH", Volume 4, Nomor 1, Tahun 2020, Jakarta : Prosiding Simposium Nasional Keuangan Negara 2020, Hlm. 45.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Martitah, Arif Hidayat dan Aziz W. Nugroho. (2018). *PTUN Dalam Optik Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Semarang : BPFH UNNES, Hlm. 76.

tertentu berada dalam keadaan darurat, seperti perang, bencana alam, atau keadaan bahaya, keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat dituntut.³⁰ Namun, dalam hal ini kepentingan umum juga harus lebih diutamakan disini sebagaimana amanat Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menjelaskan “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Artinya disini negara tidak diperkenankan menutup akses bagi para pencari keadilan ketika hak-hak konstitusionalnya dilanggar akibat keputusan atau tindakan pemerintah pada saat pandemic COVID-19 ini. Sebab, salah satu upaya pemerintah untuk menyelenggarakan pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional guna memenuhi kepentingan umum.³¹ Di samping itu, jika telisik secara mendasar bahwa pandemic atau wabah COVID-19 masuk ke dalam bencana non alam, sehingga sulit jika kemudian menggunakan terminologi Pasal 49 UU PTUN sebagai pertimbangan hukum pemerintah memasukkan substansi Pasal 27 ayat (3) Perppu Kebijakan Keuangan COVID-19 ini.

Itu sebabnya, sebagai upaya perbaikan dalam rangka melindungi hak-hak konstitusional warga negara terhadap tindakan dan keputusan pemerintah menurut hemat penulis terdapat 2 (dua) pilihan yang bisa digunakan untuk melihat persoalan ini. Pertama, semestinya Pasal 27 ayat (3) itu membuka ruang bagi PTUN untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara. Sebab, ini menyangkut kepentingan umum warga negara dalam menghadapi pandemi COVID-19 ini. Di samping itu, pilihan keduanya yaitu mendesain pembatasan tidak langsung di PTUN. Di mana, pembatasan tidak langsung disini yaitu pembatasan yang masih membuka kemungkinan bagi PTUN untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi dengan ketentuan seluruh upaya administratif yang tersedia telah ditunjukkan terlebih dahulu oleh Orang/ Badan Hukum Perdata.³²

Pembatasan tidak langsung tersebut terdapat dalam ketentuan Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peratun sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 tahun 2009 yang berbunyi : Dalam hal suatu Badan atau Pejabat tata usaha negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundangundangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.

- (1) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.
- (2) Pembatasan tidak langsung tersebut, jika upaya administratif (*administratief beroep*) yang tersedia telah ditempuh dan pihak Penggugat masih dirugikan, maka secara tegas dalam ketentuan pasal 51 ayat 3 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi sebagai berikut : “*Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.*”

Namun perlu diketahui bahwa prinsip negara hukum menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Dalam hal ini, kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum menuntut, antara lain bahwa lalu lintas hukum dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti yang menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dalam masyarakat. Salah satu usaha pemerintah untuk menjamin perlindungan keadilan bagi anggota masyarakat ialah dengan cara diwujudkan dengan dibentuknya PTUN.³³ Tujuan pembentukan dan kedudukan suatu peradilan administrasi negara (PTUN) dalam

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, Hlm 78.

³² Eko Hidayat. (2017). *Kapabilitas Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Jakarta : Paper Pribadi, Hlm. 67.

³³ S.F. Marbun. (2003). *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta : Penerbit Liberty, Hlm. 59

suatu negara, terkait dengan falsafah negara yang dianutnya. Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Oleh karena itu, hak dan kepentingan perseorangan dijunjung tinggi disamping juga hak masyarakatnya. Kepentingan perseorangan adalah seimbang dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum.³⁴

Apalagi PTUN sudah lama ada di Indonesia. Peradilan ditopang dengan dasar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Kelahiran UU PTUN penting artinya bagi bangsa Indonesia, karena memberikan landasan keberadaan badan yudikatif untuk menilai tindakan badan eksekutif serta perlindungan hukum kepada anggota masyarakat.³⁵ Dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan, dalam negara hukum, prinsip perlindungan hukum terutama diarahkan kepada perlindungan terhadap hak sosial, hak ekonomi dan hak-hak kultural. Dikaitkan dengan sifat hak, dalam *rechtsstaat* yang liberal dan demokratis adalah "*the rights to do*" dalam "negara hukum" muncul "*the rights to receive*".³⁶ Dikaitkan dengan sarana perlindungan hukum, semakin kompleks sistem perlindungan hukum bagi rakyat maka semakin banyak sarana yang dibutuhkan supaya lancar dan mencapai tujuan. Sarana dan fasilitas tersebut antara lain tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Dengan dibentuknya PTUN, maka telah memenuhi pandangan negara hukum yang di perkenalkan oleh F. J. Stahl dalam karyanya *Philosophie des rechts* tahun 1878.

Stahl menyebutkan unsur-unsur negara hukum meliputi: (1) Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia; (2) Untuk melindungi hak-hak asasi tersebut maka penyelenggara negara harus berdasarkan trias politica; (3) Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang (*wetmag besttiur*); (4) Apabila dalam tugasnya berdasarkan undang-undang, pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya. Faktanya memang kehadiran UU PTUN memberi dampak khususnya bagi masyarakat luas di era globalisasi ini, untuk melindungi hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, dapat menjamin kesejahteraan dan kepercayaan masyarakat terhadap hukum. Keberadaan peradilan administrasi atau PTUN tidak dapat dipisahkan dari teori negara hukum karena salah satu unsur pokok atau ciri negara hukum (*rechtsstaat*) menurut pandangan Fredrich Julius Stahl adalah peradilan administrasi.

Hal ini berbeda dengan konsep *rule of law* yang tidak mengenal peradilan administrasi, tetapi lebih mengedepankan *equality before the law*. Indonesia menyatakan diri sebagai negara hukum dan menyediakan peradilan administrasi atau PTUN untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga. Meskipun demikian, makna negara Indonesia berdasarkan atas hukum yang tertera pada UUD 1945 artinya sama dengan *rechtsstaat* (negara hukum) menurut konsep Indonesia yang memenuhi persyaratan *rechtsstaat* ataupun *rule of law*. Perkembangan negara hukum klasik menjadi negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) telah menuntut keterlibatan negara dalam berbagai aspek kehidupan warganya.³⁷

Itu sebabnya, munculnya peradilan administrasi bertitik tolak dari kebutuhan untuk mengawasi secara yuridis perbuatan pemerintah agar tetap sesuai dengan fungsinya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat (*bonnum commune*) yang seluas-luasnya.³⁸ Penjabaran Pasal 1 butir 10 Undang-Undang Nomor

³⁴ Yodi Martono Wahyunadi, *Kapabilitas Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sistem Peradilan di Indonesia*, artikel website PTUN Jakarta

³⁵ Paulus Efendi Lotulung. (2013). *Lintasan Sejarah dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun)*, Jakarta : Salemba Humanika, hlm. 19-30.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ R Soegijatno Tjakranegara. (2008). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm. 20-22.

³⁸ W. Riawan Tjandra. (2005). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 2.

51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁹

Tuntutan dari masyarakat terhadap Peradilan Tata Usaha Negara begitu besar dalam mengikuti perkembangan demokratisasi di Indonesia yang mana pengakuan tersebut oleh Badan Pusat Statistik sebagaimana dirilis dalam Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) tahun 2016. IDI merupakan indikator komposit yang menunjukkan tingkat perkembangan demokrasi di Indonesia. Tingkat capaiannya diukur berdasarkan pelaksanaan dan perkembangan tiga aspek demokrasi, yaitu kebebasan sipil (*Civil Liberty*), Hak-hak politik (*Political Right*) dan lembaga-lembaga Demokrasi (*Institution of Democracy*).⁴⁰ Tujuan adanya IDI untuk mengukur secara kuantitatif tingkat perkembangan demokrasi yang diukur dengan ketiga aspek tadi.

Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) 2016 mencapai angka 70,09 dalam skala 0 sampai 100. Angka ini mengalami penurunan dibandingkan dengan angka IDI 2015 yakni sebesar 72,82. Capaian kinerja demokrasi Indonesia tersebut masih berada pada kategori "sedang". Klasifikasi tingkat demokrasi dikelompokkan menjadi tiga kategori, yaitu "baik" (indeks >80), "sedang" (indeks 60-80), dan "buruk" (indeks <60). Perubahan tersebut dipengaruhi oleh tiga aspek demokrasi, yaitu pertama, kebebasan sipil yang turun 3,85 poin (dari 80,30 menjadi 76,45), kedua, hak-hak politik yang turun 0,52 poin (dari 70,63 menjadi 70,11) ketiga, Lembaga-lembaga Demokrasi yang turun 4,82 poin (dari 66,87 menjadi 62,05).⁴¹

Perlu diketahui bahwa, mulai periode 2015 diterapkan dua indikator baru komponen dari variable "Peran Birokrasi Pemerintah Daerah", sebagai langkah penyempurnaan agar lebih sensitive pada situasi lapangan yang terkini.⁴² Dalam rilis Badan Pusat Statistik dijelaskan bahwa untuk IDI pada tahun 2016, sejalan dengan dinamika demokrasi dan agar lebih sensitive dengan kondisi lapangan terkini, maka diterapkan dua indikator dimana terkait, "Kebijakan pejabat pemerintah daerah yang dinyatakan bersalah oleh keputusan PTUN" yang dahulu indikator ini berupa Laporan dan berita penggunaan fasilitas pemerintah untuk kepentingan calon/parpol tertentu dalam pemilu legislatif".

Penulis sependapat dengan pendapat Irvan Mawardi, terkait pencantuman PTUN sebagai salah satu indikator dalam IDI untuk mengukur kualitas demokratisasi di Indonesia yang mana menunjukkan beberapa hal, yaitu pertama, adanya pengakuan bahwa PTUN sebagai institusi demokrasi memiliki peran penting dalam proses penguatan demokrasi khususnya pada point penguatan institusi demokrasi. Kedua, bahwa salah satu kriteria berkualitas dan demokratisnya birokrasi pemerintah daerah adalah dari banyak tidaknya kebijakan pemerintah daerah yang dinyatakan bersalah oleh PTUN.⁴³ Hal ini akan mendorong terciptanya akuntabilitas birokrasi karena akhir-akhir ini animo masyarakat untuk mengajukan gugatan terhadap kebijakan pemerintah daerah cukup meningkat. Ketiga, akan meningkatkan persepsi masyarakat umum dan institusi demokrasi terhadap PTUN secara khusus sebagai media control yuridis atas kebijakan pemerintah.⁴⁴ Dalam konteks lebih luas akan

³⁹ Martitah, Arif Hidayat dan Aziz W. Nugroho, *op.cit.*, Hlm. 27.

⁴⁰ Berita Resmi Badan Pusat Statistik pada laman <https://www.bps.go.id/>, Pada hari Selasa, 28 November 2020 dalam *Ibid.*, Hlm. 37.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Agussalim Andi Gadjong. (2007). *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik Dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hlm. 44.

⁴³ Eko Sugitario dan Tjondro Tirtamulia. (2012). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Brilian Internasional, Surabaya, Hlm 17.

⁴⁴ Indroharto. (1993). *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Administrasi Pemerintahan, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, Hlm. 143.

mendorong meningkatnya persepsi terhadap hukum dan peradilan sebagai bagian pilar demokrasi.

4.2. Pilihan Upaya Hukum Masyarakat Terhadap Tindakan dan Keputusan Pemerintah yang Merugikan Berdasarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19.

4.2.1. Telisik Keadaan Darurat dalam Prinsip Hukum Administrasi Negara

Dunia sejak awal 2020 dihadapkan pada keadaan darurat sebagai Akibat meluasnya penyebaran virus COVID-19 yang oleh World Health Organization (WHO) pada 11 Maret 2020 ditetapkan sebagai pandemi global. Keadaan demikian memengaruhi tidak saja kehidupan sosial masyarakat, tetapi juga langsung maupun tidak langsung terakibat terhadap perekonomian global, termasuk di dalamnya sektor keuangan, perdagangan, dan perbankan.⁴⁵ Meluasnya penyebaran virus COVID-19 sebagai pandemi global merupakan kondisi yang tidak dapat diantisipasi manusia dan teknologi secara cepat sampai ditemukannya vaksin antivirus tersebut. Untuk mencapai penemuan vaksin tersebut, seluruh negara di dunia berada pada kondisi yang darurat disebabkan melambatnya pertumbuhan ekonomi dan menurunnya kehidupan sosial kemasyarakatan.

Keadaan darurat negara atau *staat van oorlog en beleg* (SOB) dikenal sebagai Akibat peperangan atau pertikaian, yang menyebabkan alat-alat negara tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Dalam hukum administrasi negara, keadaan darurat negara harus ditetapkan kepala pemerintahan, baik penetapan awal dan akhir waktu darurat, sebagai kehendak pemerintahan kepada warga masyarakat dan seluruh pihak atas situasi yang luar biasa. Penetapan keadaan darurat sebagai kepala pemerintahan dimaksudkan untuk melindungi kepentingan umum dan menjelaskan cara pemerintahan bekerja dalam situasi negara darurat. Keadaan darurat sebagai Akibat COVID-19 di Indonesia ditetapkan Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Penetapan kedaruratan oleh presiden diperlukan menurut hukum administrasi negara, karena tiga alasan:

1. agar penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik dilaksanakan menurut situasi dan kondisi kedaruratan, sehingga beberapa wewenang, syarat dan prosedur, serta substansi atas pelaksanaan pemerintahan disesuaikan dengan situasi dan kondisi kedaruratan, untuk mencapai kemanfaatan umum yang lebih besar dengan menetapkan protokol dan pedoman tindakan pemerintahan khusus;^[1]_[SEP]
2. agar warga masyarakat dapat segera melakukan upaya pembatasan dan penyesuaian kehidupan sosial ekonomi dengan situasi kedaruratan, serta memahami hak dan kewajibannya yang harus diikuti dalam keadaan darurat;
3. agar hubungan hukum, baik hukum publik dan hukum perdata agar dijalankan sesuai dengan mekanisme keadaan darurat, serta memberikan kesempatan penyesuaian hukum yang sejalan dengan situasi keadaan darurat.^[1]_[SEP]

Adanya penetapan keadaan darurat oleh presiden dianggap penting secara ^[1]_[SEP] hukum administrasi negara, guna menghindari kemungkinan salah kira (*dwaling*) mengenai terjadi tidaknya keadaan darurat pasca-kondisi menyebarnya COVID-19 yang akan datang. Dengan demikian, seluruh tindakan pemerintahan yang dilakukan pada saat darurat merupakan tindakan yang sah, akuntabel, dan memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik. Keadaan darurat negara secara hukum dianggap sebagai keadaan memaksa negara untuk mengambil tindakan pemerintahan yang perlu dilakukan guna mencapai tujuan yang lebih besar dan lebih prioritas dalam melindungi kepentingan umum

⁴⁵ Dian Puji Nugraha Simatupang, *Op.cit.*, Hlm.15.

(*bestuurzorg*).⁴⁶ Mengingat alas fakta yang dihadapi negara saat itu adalah keadaan memaksa atau di luar keadaan normal, tindakan pemerintahan yang ditetapkan berlandaskan pada cara-cara yang luar biasa untuk tujuan melindungi kepentingan umum (*algemeen belang*). Oleh sebab itu, negara kemudian menetapkan secara khusus masa waktu, prosedur dan syarat, serta subtansi tertentu dalam melaksanakan situasi darurat dengan mengesampingkan beberapa ketentuan yang berlaku umum pada situasi normal.

Upaya mengesampingkan beberapa ketentuan yang berlaku umum tersebut bukan dimaksudkan untuk diberlakukan secara terus menerus, sehingga menjadi peraturan regular. Akan tetapi, sebagai peraturan yang akan diberlakukan pada masa yang ditentukan pada peraturan tersebut disertai dengan syarat dan prosedur, serta subtansi pelaksanaannya secara khusus. Menurut hukum administrasi negara, pemberlakuan secara khusus peraturan dasar dalam keadaan darurat menjadi sah sepanjang memenuhi alas fakta yang memadai dan negara memprioritaskan kemanfaatan umum akan diperoleh (*doelmatigheid*) akan dapat diperoleh dengan penerapan peraturan yang bersifat darurat tersebut.⁴⁷ Dengan demikian, keadaan darurat tetap harus dipahami dalam pandangan yang sesuai dengan alas fakta yang terjadi pada saat keadaan darurat, dan tidak menggunakan parameter dan indikator keadaan normal. Hal inilah yang menyebabkan hukum administrasi negara sangat bersifat dinamis dalam memahami situasi dan kondisi yang ada apabila alas fakta yang memadai untuk menetapkan keputusan dan/atau peraturan tersebut telah memenuhi secara memadai dan menyakinkan (*reasonable assurance*).

Oleh sebab itu, yang utama dalam menguji keabsahan peraturan dan keputusan administrasi pemerintahan dalam keadaan darurat adalah adanya asas prosesual atau ekuilibrium antara kepentingan negara dan kepentingan umum yang harus dilindungi. Asas prosesual memberikan gambaran atas fakta objektif kepentingan umum yang harus dilindungi oleh pemerintahan, sehingga menjadi motivasi dalam pengambilan keputusan atau peraturan. Ekuilibrium kepentingan negara dan kepentingan umum akan menjaga kepercayaan diri pemerintahan dalam melindungi kepentingan umum yang harus menjadi prioritas, sehingga pemerintahan menjadi tidak ragu-ragu, cepat, dan tepat dalam mengambil tindakan pemerintahan apapun yang diperlukan.⁴⁸

Akan tetapi, ekuilibrium ini akan mencapai kesempurnaan ketika pemerintahan juga menetapkan pedoman mitigasi dan protokol pelaksanaan tindakan pemerintahan dan menetapkan konsep pengawasan intern dalam pelaksanaan tindakan pemerintahan. Kondisi ketidaksempurnaan akibat keadaan darurat tidak dapat menjadi alasan bagi pemerintahan negara untuk tidak optimal menjalankan kewajibannya dalam melindungi segenap tumpah darah rakyat Indonesia. Dengan demikian, kondisi ketidaksempurnaan tersebut diimbangi dengan penetapan kebijakan dan pengaturan yang relevan, andal, dan valid sejalan dengan alas fakta yang dihadapi pada situasi negara darurat. Norma pasal 27 ayat (3) Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentu dianggap berlebihan karena mengeneralisir seluruh tindakan serta keputusan dalam menjalankan Perppu tersebut merupakan tindakan yang sah. Tidak menutup kemungkinan bahwa kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh KSSK atau pejabat pemerintahan lainnya dalam melaksanakan amanat Perppu ini merupakan kebijakan yang tidak sesuai dengan hukum, maupun kebijakan dengan tujuan untuk menguntungkan diri sendiri atau kelompok tertentu.

Namun sesungguhnya terdapat friksi norma yang justru mengamini ketentuan Pasal 27 ayat (3) Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tersebut. Di mana, jika di baca ketentuan hukum materil dari sebuah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan dalam

⁴⁶ Arifin P. Soeria Atmadja. (1986). *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara, Suatu Tinjauan Yuridis*, PT. Jakarta : Gramedia, Hlm. 56

⁴⁷ Dian Puji N. Simatupang. (2007). "*Kebijakan Anggaran Negara sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat*", dalam Modul: Hukum Anggaran Negara, Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Hlm. 13.

⁴⁸ Muchsan. (1997). *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, hlm.37.

ketentuan Pasal 49 UU Peratun, PTUN tidak berwenang untuk memeriksa, dan memutus sengketa TUN tertentu apabila KTUN tersebut dikeluarkan Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku; dan dalam keadaan mendesak untuk kepentingan berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku. Rumusan di atas dapat dipahami bahwa objek sengketa yang diterbitkan pada saat negara atau daerah tertentu berada dalam keadaan darurat, seperti perang, bencana alam, atau keadaan bahaya, keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat dituntut. Namun, dalam hal ini kepentingan umum juga harus lebih diutamakan disini sebagaimana amanat Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menjelaskan “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Artinya disini negara tidak diperkenankan menutup akses bagi para pencari keadilan ketika hak-hak konstitusionalnya dilanggar akibat keputusan atau tindakan pemerintah pada saat pandemic COVID-19 ini. Sebab, salah satu upaya pemerintah untuk menyelenggarakan pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional guna memenuhi kepentingan umum. Di samping itu, jika telisik secara mendasar bahwa pandemic atau wabah COVID-19 masuk ke dalam bencana non alam, sehingga sulit jika kemudian menggunakan terminology Pasal 49 UU PTUN sebagai pertimbangan hukum pemerintah memasukkan substansi Pasal 27 ayat (3) Perppu Kebijakan Keuangan COVID-19 ini.

Itu sebabnya, sebagai upaya perbaikan dalam rangka melindungi hak-hak konstitusional warga negara terhadap tindakan dan keputusan pemerintah menurut hemat penulis terdapat 2 (dua) pilihan yang bisa digunakan untuk melihat persoalan ini. Pertama, semestinya Pasal 27 ayat (3) itu membuka ruang bagi PTUN untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara. Sebab, ini menyangkut kepentingan umum warga negara dalam menghadapi pandemi COVID-19 ini. Di samping itu, pilihan keduanya yaitu mendesain pembatasan tidak langsung di PTUN. Di mana, pembatasan tidak langsung disini yaitu pembatasan yang masih membuka kemungkinan bagi PTUN untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa administrasi dengan ketentuan seluruh upaya administratif yang tersedia telah ditunjukkan terlebih dahulu oleh Orang/ Badan Hukum Perdata.

4.2.2. Pilihan Upaya Hukum Masyarakat Terhadap Tindakan dan Keputusan Pemerintah yang Merugikan Berdasarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan COVID-19

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah, pemerintah menggunakan berbagai macam bentuk tindakan pemerintahan (*bestuurhandeling, administrative action*). Penggunaan tindakan pemerintahan (*bestuurhandeling, administrative action*) sifatnya mutlak dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁴⁹ Dalam kajian teoritis tindakan pemerintahan (*bestuurhandelingen*) ini, digolongkan kedalam golongan tindakan hukum (*rechtshandelingen*) dan golongan tindakan faktual pemerintah (*feitelijke handelingen*).⁵⁰ Dari dua jenis tindakan pemerintahan tersebut para pakar hukum administrasi lebih memusatkan perhatiannya kepada golongan tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Sementara terhadap golongan tindakan faktual pemerintah (*feitelijke handelingen*) dikatakan sebagai golongan perbuatan pemerintah yang tidak relevan (tidak penting) karena tidak berhubungan dengan kewenangannya dan tidak menimbulkan akibat hukum, berbeda dengan tindakan hukum pemerintah (*rechtshandelingen*) yang menimbulkan suatu akibat hukum.

Pandangan tersebut dikritisi oleh Indroharto dan Philipus M. Hadjon, dengan menekankan diantara dua jenis tindakan pemerintahan (*bestuursandelingen*) perlu dilakukan pengkajian dan pembahasan lebih mendalam karena sangat penting dalam pelaksanaan urusan pemerintahan dan dapat

⁴⁹ S.F. Marbun dan Mahpud MD. (1994). *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : Liberty, Hlm. 168.

⁵⁰ Indroharto, 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Buku 1 Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara)*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, Hlm. 231.

mempunyai suatu akibat hukum meski tidak dimaksudkan.⁵¹ Selain itu, penggunaan berbagai bentuk tindakan pemerintahan (*bestuurhandeling*) dalam negara hukum tidak luput dari sistem pengawasan dan pengendalian dari segi hukum (*yuridis control*), karena ada kecenderungan penyimpangan penggunaan kewenangan pemerintahan dalam bentuk *deternement de pouvoir* dan/atau *willkeur*, atau perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechmatige overheidsdaad*) mengakibatkan timbulnya kerugian negara dan pada warga masyarakat.⁵²

5. Kesimpulan

Kompetensi PTUN dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sudah saatnya di desain ulang sehingga dapat memenuhi sarana upaya hukum masyarakat dalam menghadapi kondisi bencana non-alam COVID-19. Desain tersebut dapat berupa penataan ulang terhadap pengaturan di dalam UU Kebijakan Keuangan COVID-19 dan UU PTUN sehingga Kapabilitas Peradilan TUN di masa yang akan datang tidak hanya terbatas terhadap Keputusan TUN saja melainkan meliputi pula semua perbuatan Badan/Pejabat TUN yang didasarkan pada hukum publik yang menimbulkan kerugian bagi orang atau badan hukum perdata baik dalam kondisi normal maupun kondisi darurat bencana non-alam. Peraturan perundang-undangan mengenai Administrasi Pemerintahan Pemerintahan, haruslah segera ditindaklanjuti pula dengan harmonisasi terhadap ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Peratun, sehingga Kapabilitas Peradilan TUN di masa yang akan datang tidak hanya terbatas terhadap Keputusan TUN saja melainkan meliputi pula semua perbuatan Badan/ Pejabat TUN.

6. Ucapan Terima Kasih

Melalui berbagai kesempatan dan pencerahan pada saat pembahasan dan penyusunan kajian tulisan tentang Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Keadaan Darurat Bencana Non Alam di Indonesia, sehingga memberikan dorongan bagi penulis untuk mengkaji dan meneliti mengenai persoalan dimaksud. Penulis mengucapkan terima kasih, kepada :

1. Rektor Universitas Bengkulu;
2. Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LPPM) Universitas Bengkulu
3. Dekan dan segenap Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Bengkulu
4. Ketua Unit Penjamin Mutu (UPM) Fakultas Hukum Universitas Bengkulu
5. Pengadilan Tata Usaha Negara Bengkulu
6. dan lain-lain

Daftar Pustaka

Buku

- Agussalim Andi Gadjong. (2007). *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik Dan Hukum*, Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Anna Erliyanna. (2005). *Keputusan Presiden, Analisis Keppres RI 1987-1998*, Jakarta : Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

⁵¹ Bambang Arwanto. (2016). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah*, Jurnal Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Hlm. 360

⁵² *Ibid.*

- Arifin P. Soeria Atmadja. (1986). *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara, Suatu Tinjauan Yuridis*, Jakarta : PT. Gramedia.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar. (1997). *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung : Alumni Bandung.
- Bagir Manan. (2006). *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta : FH.UII Press,
- Bayu Dwi Anggono. (2020). *Pembangunan Materi Hukum Berdasarkan Konstitusi Di Tengah Kondisi Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Akibat COVID-19*, dalam Prosiding Peringatan Hari Lahir Pancasila: Pancasila dan Konstitusi dalam rangka Kebangkitan Nasional untuk Menghadapi Covid-19, Jember : UPT Percetakan dan Penerbitan Universitas Jember.
- Bambang Waluyo. (2007). *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Jakarta : Sinar Grafika.
- Christopher Pollitt dan Hilka Summa. (1997). *Comparative and International Administration, Reflexive Watchdog?* America : Blackwell Publishers Ltd.
- Delly Mustafa. (2013). *Birokrasi Pemerintahan*, Bandung : Alfabeta.
- Dian Puji N. Simatupang. (2007). *"Kebijakan Anggaran Negara sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat"*, dalam Modul: Hukum Anggaran Negara, Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Eko Sugitario dan Tjondro Tirtamulia. (2012). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Surabaya : Brilian Internasional.
- Enrico Simanjuntak. (2018). *Perdebatan Hukum Administrasi, Sebuah Kompilasi Artikel Hukum Administrasi*, Jakarta : Gramata Publishing.
- I Dewa Gede Atmadja. (2015). *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Malang : Setara Press dan Anggota IKAPI.
- Indroharto. (1993). *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Administrasi Pemerintahan, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Jawade Hafidz Arsyad. (2013). *Korupsi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Sinar Grafika.
- Jimly Asshiddiqie. (2004). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta : FH UII Press.
- Jimly Asshiddiqie. (2008). *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Jimly Asshiddiqie. (2009). *Menuju Negara Hukum Demokratis*, Jakarta : PT. Buana Ilmu Populer.
- Jimly Asshiddiqie. (2011). *Perihal Undang-Undang*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Kementerian Kesehatan. (2020). *Petunjuk Teknis Alat Pelindung Diri (APD)*, Jakarta : Kementerian Kesehatan.
- Martitah, Arif Hidayat dan Aziz W. Nugroho. (2018). *PTUN Dalam Optik Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Semarang : BPFH UNNES.
- Miriam Budiardjo. (1993). *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia.
- Muchsan. (1997). *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta : Liberty.
- Ni'matul Huda dan R Naziriyah. (2011). *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung : Nusa Media.
- Nuryanto A. Daim. (2014). *Hukum Administrasi, Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Surabaya : Laksbang Justitia.

- Philipus M.Hadjon. (1993). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta : Gadjah Mada Univerty Press.
- R Soegijatno Tjakranegara. (2008). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika.
- Ridwan HR. (2006). *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : PT. Raja Grafindo.
- Ridwan. (2014). *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta : Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Paulus Efendi Lotulung. (2013). *Lintasan Sejarah dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun)*, Jakarta : Salemba Humanika.
- Peter Mahmud Marzuki. (2006). *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana.
- Pipin Basarah Yanuarso. (2020). *et.al, Panduan Optimalisasi Kondisi Metabolik Untuk Mencegah Fasilitas COVID-19*, Mojokerto : Lembaga Pendidikan dan Pelatihan: International English Institute of Indonesia HP.
- Saldi Isra. (2009). *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta : Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Setyono Budi. (2004). *Birokrasi dalam Perperspektif Publik dan Administrasi*, Semarang : Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik Universitas Dipenogoro.
- SF. Marbun dan Moh.Mahfud MD. (1987). *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : Liberty.
- S.F. Marbun. (2003). *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta : Penerbit Liberty.
- Sjahan Basah. (1981). *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Bandung : Alumni.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. (2006). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Rajagrafindo Persada.
- Sudarsono, *et. Al.* (2011). *Demokrasi, HAM, dan Konstitusi*, Malang : Setara Pers.
- Sutary. (2004). *SARS-Cov*, Yogyakarta : Fakultas Kedokteran UGM.
- Taufiqurrahman Syahuri. (2014). *et.al, Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta : BPHN.
- Trini Hndayani. (2020). *Hak Tenaga Medis Dalam Penangan COVID-19 Pada Masa Pandemi*, dalam Ahmad Redi, dan Ibnu Sina Chandranegara, *Segi Hukum Terhadap Implikasi COVID-19 di Indonesia: Hasil Kritis Pimpinan APPTHI*, Jakarta : Prenada Media Group.
- W. Riawan Tjandra. (2005). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- W. Riawan Tjandra. (2014) *Hukum Sarana Pemerintahan*, Yogyakarta : Cahaya Atma Pustaka.
- Yuliana. (2020). *Coronavirus Disease 19 (COVID-19) 2020. Sebuah Tinjauan Literatur*, Lampung : Wealthness dan Healthy Magazine 2 (1).

Jurnal dan Tulisan

- Beni Kurnia Illahi dan Haykal. (2020). "Penguatan Kebijakan Pengawasan Terhadap Pelaksanaan APBN Dalam Keadaan Darurat Guna Mencegah Terjadinya Kerugian Negara", *Prosiding Simposium Nasional Keuangan Negara 2020*, Jakarta : Kementerian Keuangan.

- Eko Hidayat. (2017). "Kapabilitas Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia", *Paper Pribadi*.
- Reza Fikri Febriansyah. (2009). "Eksistensi dan Prospek Pengaturan Perppu Dalam Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia", *Jurnal Legislasi Kementerian Hukum dan HAM RI*, Volume 6, Nomor 4, Desember 2009, Jakarta.
- Dian Puji Nugraha Simatupang. (2020). "Ekuilibrium Kebijakan Keuangan Negara Menghadapi Keadaan Negara Darurat Akibat Penyebaran Covig-19 Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020", *Diskusi Pemikiran Profesor Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, S.H. dan Prof. Safri Nugraha, S.H., L.L.M., Ph.D Tentang KEUANGAN NEGARA DARURAT: KONSEP DAN PENERAPAN DI INDONESIA*, Bidang Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 28 April 2020.
- Siti Nurhalimah. (2020). "Menyoal Kegentingan dan Pasal Imunitas Dalam Perppu Corona", *Buletin Hukum dan Keadilan "ADALAH"*, Volume 4, Nomor 1, Tahun 2020 Prosiding Simposium Nasional Keuangan Negara 2020, Jakarta.
- Sri Soemantri Martosoewignjo. (1996). "Fungsi Konstitusi Dalam Pembatasan Kekuasaan", *Jurnal Hukum*, Nomor. 6, Volume 3.
- Yodi Martono Wahyunadi. (2015). "Kapabilitas Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Sistem Peradilan di Indonesia", *artikel website PTUN Jakarta*.

Website

- Beni Kurnia Illahi, 2020. "Perppu Covid-19 dan Memudarnya Akuntabilitas APBN", *Geo Times*, 11 April 2020. Dapat diakses di <https://geotimes.co.id/kolom/perppu-covid-19-dan-memudarnya-akuntabilitas-apbn/>.
- Beni Kurnia Illahi, "Tidak mengatur pengawasan dan pelaporan penggunaan anggaran, Perppu keuangan COVID-19 buka celah korupsi" *The Conversation*, 6 Mei 2020 <https://theconversation.com/tidak-mengatur-pengawasan-dan-pelaporan-penggunaan-anggaran-perppu-keuangan-covid-19-buka-celah-korupsi-137614>
- Ihsanudin, "Gugus Tugas dan 17 Perawat Meninggal Selama Pandemi Corona", *Harian Kompas*, Tanggal 6 Mei 2020.
- <http://www.hukumprodeo.com/pengertian-dan-penafsiran-syarat-kegentinganmemaksa-dalam-pembentukn-perpu/>