

PENEGASAN EKSISTENSI KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA YANG TIDAK DAPAT DIJADIKAN OBJEK SENGKETA PADA PENGADILAN TATA USAHA NEGARA MELALUI PENGUNDANGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2020

Indah Mutiara Sari

Indah.mutiara02@ui.ac.id

Anna Erliyana

annaer@ui.ac.id

Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

Abstrak

Pengundangan Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 menambah genting suasana pandemi yang terjadi sejak tahun 2020. undang-undang yang hadir dengan tujuan untuk menyediakan prosedur pelaksanaan tindakan pemerintahan dalam penanggulangan pandemi ini ternyata malah membawa banyak pertanyaan masyarakat awam terkait kepentingan politik yang mempersamai pengundangan undang-undang tersebut karena dianggap memberikan imunitas kepada pejabat tata usaha negara terhadap kebijakan yang akan dikeluarkan sebagai upaya penanganan pandemi covid-19 karena bukan merupakan objek tata usaha negara. penelitian ini hadir dengan beberapa pertanyaan fundamental seperti mengapa undang-undang tersebut melegitimasi adanya keputusan tata usaha negara yang tidak dapat dijadikan objek gugatan pada pengadilan tata usaha negara dan bagaimana asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat tetap terjamin penerapannya jika transformasi kebijakan tata usaha negara menjadi objek sengketa tata usaha negara dihilangkan. penelitian ini disandarkan pada metode penelitian yuridis normatif.

Kata Kunci: Keputusan Tata Usaha Negara, Objek Sengketa, Pengadilan Tata Usaha Negara.

Abstract

The promulgation of Article 27 paragraph (3) of Law Number 2 of 2020 adds to the precarious atmosphere of the pandemic that has occurred since 2020. The law that was present with the aim of providing procedures for implementing government actions in dealing with this pandemic turned out to have brought many questions from the general public regarding the interests of the general public. The political party that accompanies the promulgation of the law is because it is considered to provide immunity to state administrative officials against policies that will be issued as an effort to handle the COVID-19 pandemic because it is not an object of state administration. This research comes with several fundamental questions such as why the law legitimizes the existence of state administrative decisions that cannot be the object of a lawsuit at the state administrative court and how the general principles of good governance can be guaranteed to be implemented if the transformation of state administrative policies into the object of the state administrative dispute is removed. This research is based on normative juridical research methods.

Keywords: *Object of Dispute, State Administrative Court, State Administrative Decision.*

Pendahuluan

Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) yang menimpa negara-negara didunia mengakibatkan penyusutan perekonomian secara global. Indonesia mengambil keputusan untuk menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Tentu saja, pembatasan kegiatan masyarakat dalam rangka pemutusan mata rantai covid-19 tersebut berimplikasi melemahnya aktifitas dunia usaha. Bahkan tidak dapat dipungkiri, akibat pandemi ini banyak pelaku usaha yang harus gulung tikar dan terpaksa memberhentikan pekerjanya.¹ Pelemahan aktifitas dunia usaha dan kondisi keuangan negara inilah yang akhirnya memaksa pemerintah untuk membentuk satu payung hukum yang diharapkan dapat menjadi legal ground bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam keadaan darurat.

Pembentukan payung hukum dalam keadaan darurat di Indonesia seringkali digencarkan oleh lembaga eksekutif yaitu presiden dalam bentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang (PERPPU). Yang secara fungsional memang dapat dibentuk secara cepat sehingga dapat menawarkan obat dalam

¹ Bima Abimayu, Menilik Pasal Kontroversi pada PERPPU Nomor 1 Tahun 2020 dalam Perspektif Hukum Pidana, <https://law.uad.ac.id/menilik-pasal-kontroversi-pada-perppu-nomor-1-tahun-2020-dalam-perspektif-hukum-pidana/>, diakses 02 Mei 2021.

kurun waktu yang singkat terhadap permasalahan negara yang sedang terjadi sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa “dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

Pembentukan PERPPU Nomor 1 Tahun 2020 yang kemudian disahkan oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 pun dilakukan dalam rangka mengisi kekosongan hukum terkait penyelenggaraan negara dalam masa pandemi covid-19 di Indonesia. Karena sudah seyogyanya negara memiliki formulasi hukum yang khusus dalam menghadapi keadaan darurat yang terdiri dari syarat, prosedur, substansi dan bahkan wewenang yang berbeda dari formulasi hukum dalam keadaan normal.

Sayangnya, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 yang didahului dalam bentuk PERPPU ini memiliki substansi yang tersemat pada Pasal 27 yang cukup menuai beragam keritik karena dinilai memberikan imunitas hukum kepada para pejabat administrasi negara dalam mengeluarkan keputusan. Pasal 27 tersebut berbunyi:

Pasal 27

- (1) 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.
- (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 ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (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.

Kekhawatiran masyarakat dimulai dengan legalisasi norma atas larangan transformasi kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara menjadi objek sengketa pada peradilan tata usaha negara yang termaktub pada Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020. Banyak pihak yang berpendapat bahwa substansi undang-undang ini sangat berpotensi untuk disalahgunakan oleh para pemangku kebijakan tata usaha negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Berdasarkan latar belakang yang berhasil didapat, maka dirumuskan dua rumusan masalah, pertama mengapa Pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 melegitimasi adanya keputusan tata usaha negara yang tidak dapat dijadikan objek gugatan pada pengadilan tata usaha negara. Dan kedua bagaimana Asas-Asas Umum Umum Pemerintah yang baik dapat tetap terjamin penerapannya dalam penentuan kebijakan tata usaha negara pada masa pandemi.

Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.² Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya kecuali, jika diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.³

² I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hlm. 30

³ Bambang Sunggono, *Metedologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 38.

Jenis dari penelitian yang diterapkan dalam kajian ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian ini berbasis pada norma hukum positif sebagai acuan atau pedoman utama dalam proses pengkajian. Metode ini dianggap tepat untuk dapat melihat dan mengetahui eksistensi keputusan tata usaha negara yang tidak dapat dijadikan objek sengketa pada pengadilan tata usaha negara melalui pengundangan undang-undang nomor 2 tahun 2020. Pun kajian ini bersifat eksplanatoris analisis karena didalamnya terdapat proses penjelasan terhadap regulasi existing yang berkaitan dengan larangan transformasi keputusan tata usaha negara menjadi objek sengketa tata usaha negara.

Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder dan data primer. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, atau bersifat mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari atas perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.⁴

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan ialah buku-buku dan artikel jurnal yang relevan dengan rumusan masalah kajian ini. Bahan hukum tertier yang digunakan ialah Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Metode pengumpulan data dalam penelitian hukum normatif menggunakan prosedur pengumpulan bahan hukum dengan cara studi kepustakaan (*library research*) terhadap bahan-bahan hukum maupun non hukum yang berkaitan dengan topik penelitian. Teknik kepustakaan (*library research*) yakni upaya untuk memperoleh data atau upaya mencari dari penelusuran literatur kepustakaan, peraturan perundang-undangan, artikel, dan serta jurnal hukum yang tentunya relevan dengan penelitian agar dapat dipakai untuk menjawab suatu pertanyaan atau dalam memecah suatu masalah.⁵

⁴ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, (Jakarta: Kencana Prenadamedia, 2005), hlm.181.

⁵ Nomensen Sinamo, Metode Penelitian Hukum, (Jakarta: Bumi Intitama Sejahtera, 2009), hlm. 56

Penelitian ini akan dikaji dengan analisis kualitatif. Analisis kualitatif artinya dianalisis dengan data-data yang sudah ada. Metode analisis dan secara kualitatif yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh peneliti untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyajikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.⁶ Data yang sudah ada akan diolah dan dianalisis secara deduktif, yang selanjutnya dikaitkan dengan norma-norma hukum, doktrin-doktrin hukum, dan teori ilmu hukum yang ada. Penelitian secara kualitatif ini mengacu pada norma hukum yang terdapat pada peraturan perundangundangan dan putusan pengadilan, serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.⁷

Pembahasan

Larangan Transformasi KTUN menjadi Objek Sengketa pada Keadaan Darurat adalah Instrumen Legal Sejak Rezim Pertama Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 membawa sejumlah asumsi yang kontroversial seperti adanya pemberian imunitas atau kekebalan hukum pada semua pihak yang disebutkan dalam UU Nomor 2 Tahun 2020, termasuk juga segala tindakan termasuk keputusan yang diambil menurut UU Nomor 2 Tahun 2020 bukanlah merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada PTUN. Hal ini dianggap tidak sesuai dengan Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sekaligus juga merupakan pelanggaran terhadap prinsip rule of law dimana equality before the law menjadi salah satu elemen penting di dalamnya.

Padahal jika merujuk pada keadaan negara Indonesia yang menyandarkan nafasnya pada norma-norma hukum positif, maka sebenarnya larangan transformasi keputusan tata usaha negara menjadi obyek sengketa pada keadaan bahaya atau darurat sudah diatur terlebih dahulu pada rezim pertama undang-undang tentang peradilan tata usaha negara yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 49 UU No 5 Tahun 1986 yang berbunyi:

⁶ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Sinar Grafika, 2011), hlm. 107.

⁷ Lexi J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2002), hlm. 103.

“Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang dise ngketakan itu dikeluarkan:

- 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 umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Bunyi norma diatas mengisyaratkan bahwa Indonesia sudah cukup membuka ruang dalam hal penyelenggaraan pemerintahan pada kondisi darurat. Terlebih, legitimasi akan kedaruratan tersebut sudah didahului dengan dikeluarkannya Keppres Nomor 11 tahun 2020 tentang Penetapan Status Kedaruratan Kesehatan Masyarakat.

Di Indonesia, keadaan darurat dibedakan menurut tingkatan bahayanya, yakni darurat sipil, darurat militer, dan darurat perang. UU No. 23 Tahun 1959 menggunakan tiga kriteria untuk menentukan suatu keadaan darurat. Pertama, keamanan dan ketertiban hukum di seluruh atau sebagian wilayah Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan atau bencana alam sehingga tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa. Kedua, timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Indonesia dengan cara apapun. Ketiga, hidup negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau doikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara.⁸

Kemudian menurut Herman, unsur-unsur dalam Hukum Tata Negara darurat adalah:⁹

- 1) adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa;
- 2) upaya biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada;
- 3) kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada pemerintah negara untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali ke dalam kehidupan normal; dan

⁸ Muhammad Yasin, *Staatnoodrecht dalam Pandangan Tiga Tokoh*”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5cbe8b53690fd/istaatsnoodrecht-i-dalam-pandangan-tiga-tokoh-hukum?page=all>, diakses pada 3 Juni 2021.

⁹ Ibid.,

- 4) wewenang luar biasa dan hukum tata negara darurat berlaku untuk sementara waktu saja sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.

Menurut Jimly Asshidiqie, *staatsnoodrecht* dapat disamakan dengan hukum tata negara subyektif, sedangkan hukum tata negara obyektif diubah menjadi *noodstaatsrecht*. *Noodstaatsrecht* subyek utamanya adalah *staatsrecht* atau hukum tata negara, sedangkan *staatsnoodrecht* subyek utamanya adalah keadaan darurat negara atau keadaan bahaya yang memberikan hak kepada negara untuk segera bertindak mengatasinya.¹⁰

Pengertian secara mudah dari *noodstaatsrecht* atau hukum tata negara darurat obyektif adalah penguasa dalam melaksanakan kewenangannya untuk mengatasi keadaan darurat harus didasarkan pada syarat-syarat yang ditentukan dalam undang-undang. Sementara itu, *staatsnoodrecht* atau hukum tata negara darurat subyektif adalah penerapan keadaan darurat yang didasarkan pada penilaian subyektif penguasa. Kewenangan penguasa dalam menerapkan keadaan darurat berdasarkan penilaian subyektifnya dalam hukum administrasi dikenal dengan sebutan *diskresi*.¹¹ *Diskresi* sendiri didefinisikan dalam buku karangan Yulikhshan sebagai:¹²

“*Diskresi* adalah kebijakan dari pejabat negara dari pusat sampai daerah yang intinya membolehkan pejabat publik melakukan sebuah kebijakan yang melanggar undang-undang dengan tiga syarat, yakni demi kepentingan umum, masih dalam batas wilayah kewenangannya, dan tidak melanggar Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).”

Bentuk kewenangan dari pejabat pemerintah ada dua yakni yang berbentuk kewenangan terikat dan yang berbentuk kewenangan bebas (*diskresi*). Kewenangan terikat adalah kewenangan dari pejabat pemerintah yang di mana pemerintah tidak memiliki kewenangan melakukan penilaian karena semuanya syarat-syaratnya sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan Kewenangan bebas (*diskresi*) dari pejabat pemerintah ada yang bersifat bebas, tetapi ada juga yang bersifat terikat.¹³

¹⁰ Jimly, Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008).

¹¹ Santara, F. P. “The Legitimacy of Circular Letter in Handling COVID-19 Pandemic”. *Jurnal Rechtsidee*, Vol 6. No. 2, hlm. 1–10. <https://doi.org/10.21070/rechtsidee.2020.6.645>.

¹² Yulikhshan, E. *Keputusan Diskresi Dalam Dinamika Pemerintahan*. (Yogyakarta: Deepublish, 2016).

¹³ Hadjon, P. M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. (Yogyakarta: UGM Press, 2019).

Ukuran diskresi menurut asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasar pada ketentuan peraturan perundang-undangan, di antaranya: adanya kejujuran (*fair-play*), kecermatan (*zorgvuldigheid*), kemurnian dalam tujuan (*zuiverheid van oogmerk*), keseimbangan (*evenwichtigheid*), kepastian hukum (*rechts zekerheid*).¹⁴

Guna percepatan penanganan Pandemi Covid-19, pemerintah tidak hanya menggunakan instrumen peraturan perundang-undangan, selain itu pemerintah dapat menggunakan diskresi sebagai kewenangan yang melekat. Diskresi menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 merupakan, keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan, melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, dan memberikan kepastian hukum ketika peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan tidak memberikan aturan, tidak lengkap, tidak jelas, dan/atau karena adanya stagnasi pemerintahan.¹⁵

Menelisik Proses serta Tata Cara Pembentukan Kebijakan oleh Pejabat Administrasi Negara yang Sesuai dengan AUPB

Menelisik Upaya Filterisasi Kebijakan yang tidak sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan dan AUPB

Pada keadaan normal, proses pembentukan kebijakan dimulai dari proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan dan yang terakhir adalah evaluasi kebijakan. Rangkaian proses ini dilakukan secara hirarkis dan kumulatif agar dapat menghasilkan kebijakan yang efektif dan tepat sasaran. Namun dalam keadaan darurat, dipastikan akan ada proses-proses yang dikesampingkan seperti syarat, prosedur dan substansi pelaksanaan tindakan pemerintahan sesuai dengan alas kondisi yang tidak normal, dalam kata lain menggunakan syarat prosedur dan substansi yang darurat. Dalam kondisi tersebut, lazimnya tindakan pemerintahan akan menggunakan pedoman khusus dan standar operasional prosedur yang khusus yang tetap memperhatikan alas fakta yang

¹⁴ Elisa J.B. Sumeleh, "Implementasi Kewenangan Diskresi dalam Perspektif Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Berdasarkan Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", Jurnal Lex Administratum, Vol. 5. No. 9, November 2017, hlm. 130-137.

¹⁵ Indonesia, Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014, LN Nomor 292 Tahun 2014, TLN Nomor 5601, Pasal 1 angka 9.

memadai dalam mengambil keputusan dan/atau kebijakan.¹⁶

Sebagaimana disinggung pada pembahasan sebelumnya, bahwa larangan KTUN yang dikeluarkan pada kondisi darurat untuk dijadikan objek sengketa adalah legal, maka sudah seharusnya terdapat upaya selain upaya litigasi dalam memastikan kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat TUN tetap sesuai dengan dengan AUPB dan peraturan perundang-undangan. Merujuk pada Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, penekanan pada beberapa proses pembentukan kebijakan yang dimulai dari tahap perumusan kebijakan, tahap pelaksanaan atau implementasi sampai dengan tahap evaluasi kebijakan sangatlah mungkin untuk diterapkan dalam setiap proses pembentukan kebijakan pada masa pandemi seperti saat ini. Hal ini perlu mendapatkan perhatian lebih oleh pejabat administrasi negara sebagai tindakan preventif atas pembentukan kebijakan yang tidak tepat sasaran dan berpotensi untuk menderogasi hak-hak warga negara serta tidak tepat sasaran.

Penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia dan AUPB khususnya dalam hal ini asas tidak menyalahgunakan kewenangan. Asas tidak menyalahgunakan wewenang sendiri diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 yaitu Pasal 10 ayat (1) huruf e dan penjelasannya. Asas ini mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.¹⁷

Asas umum pemerintahan yang baik atau yang biasanya dikenal dengan AUPB sendiri diartikan menurut Pasal 1 Angka 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu “prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”. Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini penting sebab sebagai salah satu Asas Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan¹⁸ yang

¹⁶ Dian Puji Nugraha Simatupang, “EkUILIBRIUM Kebijakan Keuangan Negara Dalam Keadaan Darurat Akibat Penyebaran Covid-19,” <https://independensi.com/2020/05/05/ekuilibrium-kebijakan-keuangan-negara-dalam-keadaan-darurat-akibat-penyebaran-covid-19/>, diakses 04 Juni 2021.

¹⁷ Rias Martanti, “Penyalahgunaan Wewenang ditinjau dari Hukum Administrasi Negara”, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/11296/Penyalahgunaan-Wewenang-Ditinjau-dari-Hukum-Administrasi-Negara.html>, diakses pada 06 Juni 2021.

kemudian ditegaskan pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yakni:

- a) kepastian hukum; bahwa asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
- b) kemanfaatan; manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain, kepentingan individu dengan masyarakat, kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing, kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain, kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat, kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang, kepentingan manusia dan ekosistemnya, serta kepentingan pria dan wanita.
- c) ketidakberpihakan; asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
- d) kecermatan; asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
- e) tidak menyalahgunakan kewenangan; asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
- f) Keterbukaan; asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- g) kepentingan umum; asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

- h) pelayanan yang baik; asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan

Menurut Iwa Kusuma Sumantri, hukum darurat harus disesuaikan dengan kesadaran keadilan umum. Keadaan darurat tidak boleh dipergunakan sebagai alasan untuk mengadakan peraturan dan tindakan sewenang-wenang. Jika hukum darurat dan pelaksanaannya tidak adil dan memperkosa hak-hak rakyat, maka rakyat lama kelamaan akan mengobarkan perlawanan terhadap pemerintah darurat sehingga justru membahayakan kedudukan negara dan pemerintahan itu sendiri.¹⁸

Jika memang kondisi darurat yang dihadapi oleh negara mengharuskan peniadaan proses litigasi atas keputusan yang yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi, maka perlu adanya penekanan pada proses serta tata cara pembentukan kebijakan oleh pejabat administrasi negara yang diterapkan sesuai standar tertentu sebagai upaya filterisasi kebijakan yang potensial untuk tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Hal ini sejalan dengan bunyi Pasal 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Adminitrasi Pemerintahan yang berbunyi:

Pasal 7

- (1) Pejabat Pemerintahan berkewajiban untuk menyelenggarakan Administrasi Pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintahan, dan AUPB.
- (2) Pejabat Pemerintahan memiliki kewajiban:
 - a. membuat Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan kewenangannya;
 - b. mematuhi AUPB dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - c. mematuhi persyaratan dan prosedur pembuatan Keputusan dan/atau Tindakan;
 - d. mematuhi Undang-Undang ini dalam menggunakan Diskresi;
 - e. memberikan Bantuan Kedinasan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang meminta bantuan untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan tertentu;
 - f. memberikan kesempatan kepada Warga Masyarakat untuk didengar pendapatnya sebelum membuat Keputusan

¹⁸ Muhammad Yasin, "Staatnoodrecht dalam Pandangan...".

dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- g. memberitahukan kepada Warga Masyarakat yang berkaitan dengan Keputusan dan/atau Tindakan yang menimbulkan kerugian paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak Keputusan dan/atau Tindakan ditetapkan dan/atau dilakukan;
- h. menyusun standar operasional prosedur pembuatan Keputusan dan/atau Tindakan;
- h. memeriksa dan meneliti dokumen Administrasi Pemerintahan, serta membuka akses dokumen Administrasi Pemerintahan kepada Warga Masyarakat, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang;
- i. menerbitkan Keputusan terhadap permohonan Warga Masyarakat, sesuai dengan hal-hal yang diputuskan dalam keberatan/banding;

Walaupun tidak kesemuanya dapat diterapkan dalam proses pembentukan kebijakan pada keadaan darurat, namun beberapa standar baku, pelibatan stakeholder dari masyarakat dalam proses perumusan kebijakan dan rutin melakukan evaluasi atas kebijakan yang sudah dikeluarkan pada keadaan darurat seperti saat ini sangatlah mungkin dilakukan guna menjadi upaya preventif atas terbentuknya kebijakan yang tidak tepat sasaran dan berpotensi mencederai hak-hak masyarakat.

Upaya Non-Litigasi dalam Mengawal Kebijakan Pemerintah pada Masa Covid-19

Kekuasaan pemerintah adalah kekuasaan Negara, yang berkaitan dengan penggunaan kekuasaan, yang merupakan aktivitas yang kontinyu dan diarahkan terhadap tujuan yang perlu dicapai. Tindakan administrasi Negara yang dilakukan pejabat pemerintahan dapat dibedakan atas dua macam yaitu, perbuatan atau tindakan hukum dan tindakan biasa. Yang tergolong tindakan hukum adalah tindakan hukum publik dan hukum privat. Tindakan tersebut dilakukan oleh badan pejabat Tata Usaha Negara, yang selalu harus berdasar atas hukum, kecuali dalam hal pemerintah harus bertindak cepat, sementara peraturan belum tersedia. Pemerintah mempunyai kebebasan bertindak untuk menyelesaikan persoalan konkret yang dihadapi.

Perbuatan pemerintah dapat berupa perbuatan perundang-undangan (*regelling*), membuat keputusan (*beschikking*), dan perbuatan materil

(*materielle dad*). Dengan perbuatan atau tindakan hukum badan atau pejabat pemerintahan lahirilah hubungan hukum antara badan atau pejabat Tata Usaha Negara itu dengan warga masyarakat atau badan hukum perdata, yang jika terjadi sengketa, perlu diselesaikan melalui pengadilan. Maka dari itu diperlukan suatu lembaga peradilan yang mengkhususkan untuk menyelesaikan sengketa antara hak pribadi atau badan hukum perdata dengan pejabat Tata Usaha Negara yang bertujuan untuk merasakan keadilan yang sama

Selain dari apa yang dijelaskan diatas, urgensi lain dari adanya kewenangan mengadili sengketa tata usaha negara yang disematkan pada peradilan tata usaha negara adalah untuk memastikan bahwa kebijakan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat tun sesuai dengan AUPB dan peraturan perundang-undangan. Namun karena hukum Indonesia tidak menghendaki adanya formula ini pada keadaan darurat seperti saat ini, maka diperlukan beberapa upaya lainnya sebagai bentuk pengawasan dari kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi.

Berdasarkan Pasal 20 UU Nomor 30 Tahun 2014, maka pengawasan dan penyelidikan terhadap dugaan penyalahgunaan wewenang terlebih dahulu dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Hasil pengawasan APIP terhadap dugaan penyalahgunaan wewenang berupa tidak terdapat kesalahan, terdapat kesalahan administratif, atau terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

Untuk menghindari adanya penyalahgunaan diskresi, tetap diperlukan mekanisme pengawasan dan pertanggung jawaban yang jelas. Kita ketahui, DPR telah mensahkan Perppu No. 1 Tahun 2020 menjadi undang-undang.¹⁹ kedepan Pemerintah sebaiknya membuat aturan pelaksana yang memuat prosedur pengawasan serta mekanisme penggunaan kewenangan setiap organ pemerintah di dalam Perpu No 1 Tahun 2020. Mekanisme pengawasan serta pertanggungjawaban yang jelas semata-mata untuk mencegah penyalahgunaan dana penanganan Covid-19.²⁰

Selain daripada pengawasan internal yang harus dimiliki oleh sistem negara dalam kondisi darurat, hal lainnya yang juga perlu untuk ditekankan

¹⁹ Eko Wahyudi, "DPR Sahkan Perppu 1 Tahun 2020 Menjadi Undang-Undang" <https://bisnis.tempo.co/read/1341517/dpr-sahkan-perpu-covid-19-menjadi-undang-undang>, diakses pada 07 Juni 2021.

²⁰ Fahmi Ramadhan Firdaus, Anna Erliyana, "Perlindungan Kebijakan Diskresi dalam Penanganan Covid-19 Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020", *Jurnal PALAR (Pakuan Law Review)* Vol. 06 No. 02, Juli-Desember., hlm. 32.

adalah partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan sebagai hulu dari kebijakan yang sehat. Dan sebagai proses hilirnya adalah adanya pengawasan masyarakat melalui beberapa instrument yang telah disediakan oleh sistem administrasi pemerintahan itu sendiri, yang kemudian dapat dilakukan penyelesaian menurut Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Pengenaan Sanksi Administrasi bagi Pejabat Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Pengenaan Ganti Kerugian oleh Pejabat Bukan Bendahara.

Dalam hal keberatan tersebut juga masih ada warga masyarakat dapat mengajukan pengaduan ke DPR dalam rangka pengawasan, sehingga DPR dapat menggunakan seluruh hak yang dimilikinya dalam rangka pengawasan eksternal terhadap tindakan administrasi pemerintahan.²¹

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang sudah disampaikan, maka terdapat beberapa simpulan antara lain:

1. Kegentingan yang memaksa adalah alasan utama atas hadirnya pasal 27 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020. Negara perlu membuat syarat, prosedur, substansi hukum bahkan wewenang yang berbeda dari keadaan normal. Hal ini sejalan dengan konsep negara dalam keadaan darurat yang diamini oleh beberapa pakar hukum tatanegara dan juga peraturan perundang-undangan yang sudah terlebih dahulu terbentuk. Asumsi masyarakat akan adanya imunitas hukum yang berlebihan yang disematkan pada pejabat pemerintahan ternyata terbantahkan, karena pesan normatif yang disematkan pada batang tubuh pasal 27 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tersebut hanya hadir sebagai legal ground yang diharapkan dapat mendasari keputusan-keputusan yang harus dikeluarkan dalam waktu yang cepat agar kondisi negara tidak jauh tenggelam dalam keterpurukan akibat adanya pandemic covid-19.
2. Hilangnya kewenangan peradilan tata usaha negara dalam mengadili KTUN yang dikeluarkan dalam keadaan darurat pastinya memunculkan kekhawatiran publik terkait potensi penyelewengan kewenangan dalam membentuk suatu keputusan dan kebijakan. Maka perlu adanya instrumen lain yang dapat memastikan bahwa KTUN yang dikeluarkan sesuai dengan

²¹ Dian Puji Simatupang, "Ekuilibrium Kebijakan Keuangan Negara....."

peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga sesuai dengan AUPB. Hal ini dapat dilakukan dengan pembentukan standar khusus yang dapat dijadikan pedoman dalam menilai kualitas kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pejabat dalam keadaan darurat. Hal ini menjadi krusial karena dapat menjadi upaya preventif dari timbulnya kebijakan dan keputusan yang berpotensi menderogasi hak dan kepentingan masyarakat.

Daftar Pustaka

Buku

Ali, Zainudin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Sinar Grafika, 2011.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.

Diantha, I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, 2016.

E., Yulikhsan. *Keputusan Diskresi Dalam Dinamika Pemerintahan*. Yogyakarta: Deepublish, 2016.

M., Hadjon P. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: UGM Press, 2019.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenadamedia, 2005.

Moleong, Lexi J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2002.

Sinamo, Nomensen. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Bumi Intitama Sejahtera, 2009.

Sunggono, Bambang. *Metedologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012.

Jurnal

Firdaus, Fahmi Ramadhan, Anna Erliyana, “Perlindungan Kebijakan Diskresi dalam Penanganan Covid-19 Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020”, *Jurnal PALAR (Pakuan Law Review)*. (Juli-Desember). Vol. 06 No. 02, hlm. 32.

Santara, F. P. “The Legitimacy of Circular Letter in Handling COVID-19 Pandemic”. *Jurnal Rechtsidee*, Vol 6. No. 2, hlm. 1–10. <https://doi.org/10.21070/rechtsidee.2020.6.645>.

Sumeleh, Elisa J.B. “Implementasi Kewenangan Diskresi dalam Perspektif Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Berdasarkan Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan”, Jurnal Lex Administratum (November 2017). Vol. 5. No. 9, hlm. 130-137.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014, LN Nomor 292 Tahun 2014, TLN Nomor 5601.

Internet

Bima Abimayu. “Menilik Pasal Kontroversi pada PERPPU Nomor 1 Tahu 2020 dalam Perspektif Hukum Pidana.” <https://law.uad.ac.id/menilik-pasal-kontroversi-pada-perppu-nomor-1-tahun-2020-dalam-perspektif-hukum-pidana/>. diakses 02 Mei 2021

Muhammad Yasin. “Staatnoodrecht dalam Pandangan Tiga Tokoh.” <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5cbe8b5369ofd/istaatsnoodrecht-i-dalam-pandangan-tiga-tokoh-hukum?page=all>. diakses pada 3 Juni 2021.

Dian Puji Nugraha Simatupang. “Ekuilibrium Kebijakan Keuangan Negara Dalam Keadaan Darurat Akibat Penyebaran Covid-19.” <https://independensi.com/2020/05/05/ekuilibrium-kebijakan-keuangan-negara-dalam-keadaan-darurat-akibat-penyebaran-covid-19/>. diakses 04 Juni 2021.

Rias Martanti. “Penyalahgunaan Wewenang ditinjau dari Hukum Administrasi Negara.” <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/11296/Penyalahgunaan-Wewenang-Ditinjau-dari-Hukum-Administrasi-Negara.html>. diakses pada 06 Juni 2021.

Eko Wahyudi. “DPR Sahkan Perppu 1 Tahun 2020 Menjadi Undang-Undang.” <https://bisnis.tempo.co/read/1341517/dpr-sahkan-perpu-covid-19-menjadi-undang-undang>. diakses pada 07 Juni 2021.