

KRITIK TERHADAP PERPPU DI MASA PANDEMI: PEMBATASAN HAK TANPA KEDARURATAN

Victor Imanuel W. Nalle

Fakultas Hukum Universitas Katolik Darma Cendika

victor@ukdc.ac.id

Abstract

After establishing a public health emergency with Presidential Decree No.11 of 2020, President Joko Widodo issued a Government Regulation in Lieu of Law No. 1 of 2020 (Perppu No.1 of 2020). Perppu No. 1 of 2020 was like becoming emergency legislation by suspending the right to examine government administration decisions. This article criticizes the arguments that place Perppu No. 1 of 2020 as emergency legislation which then allows the violation of the rule of law or suspends the rights of citizens. This article uses the comparative law method by examining the concept of fast-track legislation in the UK and Ecuador and comparing it to the concept of emergency legislation as a basis for criticism of the Perppu no. 1 of 2020. This criticism is carried out from the perspective of both emergency legislation and fast-track legislation. This article shows that the Perppu No. 1 of 2020 should be classified as limited as fast track legislation that cannot suspending citizens' rights.

Keywords: *Government Regulation in Lieu of Law, state of exception, emergency legislation, fast-track legislation*

Intisari

Setelah menetapkan darurat kesehatan masyarakat dengan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020, Presiden Joko Widodo menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 (Perppu No. 1 Tahun 2020). Perppu No. 1 Tahun 2020 seolah-olah menjadi legislasi darurat dengan menanggihkan hak untuk menguji keputusan administrasi pemerintahan. Artikel ini mengkritik argumen yang menempatkan Perppu No. 1 Tahun 2020 sebagai legislasi darurat yang kemudian memungkinkan penyimpangan aturan hukum atau menanggihkan hak warga negara. Artikel ini menggunakan metode perbandingan hukum dengan mengkaji konsep legislasi jalur cepat di Inggris dan Ekuador dan membandingkannya dengan konsep legislasi darurat sebagai dasar kritik bagi konsep Perppu No. 1 Tahun 2020. Artikel ini menunjukkan bahwa Perppu No. 1 Tahun 2020 seharusnya diklasifikasikan sebatas sebagai legislasi jalur cepat yang tidak dapat menanggihkan hak warga negara.

Kata Kunci: Perppu, keadaan darurat, legislasi darurat, legislasi jalur cepat

A. Pendahuluan

Artikel ini akan mengkritik penggunaan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (perppu) sebagai instrumen dalam menanggulangi hak warga negara. Presiden seharusnya menggunakan hak subjektifnya untuk menerbitkan perppu dalam kegentingan memaksa dan sistem hukum normal (tanpa kedaruratan) sehingga perppu tidak membatasi atau menanggulangi hak warga negara. Namun, perppu dalam situasi pandemi kemudian membatasi hak warga negara kendati sistem hukum berjalan tanpa kedaruratan.

Kritik ini dipicu oleh situasi pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) yang telah mendorong banyak negara untuk memberlakukan keadaan darurat dan membentuk regulasi khusus dalam menangani dampak yang timbul akibat pandemi. Berdasarkan data International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), hingga September 2020, sudah ada 90 negara yang mendeklarasikan keadaan darurat karena pandemi Covid-19.¹

Contohnya Italia pada tanggal 31 Januari 2020 secara resmi menyatakan keadaan darurat dengan mengakui bahwa Covid-19 harus dianggap sebagai keadaan darurat nasional yang terkait dengan bencana alam atau bencana buatan manusia.² Selain menyatakan keadaan darurat, undang-undang darurat (uu darurat) juga dibuat dengan memberi kekuatan yang luar biasa pada eksekutif. Parlemen Kanada, misalnya, pada 13 Maret 2020 memberlakukan undang-undang darurat yang terkait dengan pengeluaran pemerintah selama pandemi. UU darurat tersebut memberikan kekuatan belanja yang luar biasa kepada pemerintah dengan mengizinkannya untuk menyimpang dari aturan hukum selama jangka waktu tertentu.³

Pemerintahan Joko Widodo juga ingin implementasi kekuasaan pemerintah menjadi efektif dalam menangani situasi pandemi dengan

1 ICNL & ECNL. "COVID-19 Civic Freedom Tracker" <https://www.icnl.org/covid19tracker/>, diakses 15 September 2020.

2 Nicola Canestrini, "Covid-19 Italian Emergency Legislation and Infection of the Rule of Law," *New Journal of European Criminal Law* 11, no. 2 (2020): 116–22, <https://doi.org/10.1177/2032284420934669>.

3 Ittai Bar-Siman-Tov, "Covid-19 Meets Politics: The Novel Coronavirus as a Novel Challenge for Legislatures," *Theory and Practice of Legislation* 8, no. 1–2 (2020): 11–48, <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1800250>.

memperhatikan dampak pandemi terhadap sosial ekonomi.⁴ Oleh karena itu, setelah menetapkan darurat kesehatan masyarakat dengan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020, Presiden kemudian menetapkan Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19 dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (Perppu No. 1 Tahun 2020). Perppu ini mengatur kebijakan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19 agar pandemi tidak berdampak negatif pada perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan.

Perppu No. 1 Tahun 2020 menuai kritik karena dianggap memberikan proteksi yang tidak perlu kepada pejabat pemerintah.⁵ Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020 melindungi pejabat yang berkaitan dengan pelaksanaan perppu sehingga tidak dapat digugat. Setiap keputusan yang diambil pejabat pemerintahan dalam rangka pelaksanaan perppu tidak dapat digugat di peradilan tata usaha negara. Konteks ini menunjukkan Perppu No. 1 Tahun 2020 membatasi hak warga negara, khususnya hak atas perlindungan hukum dengan memberi kesempatan bagi warga negara menguji keputusan administrasi pemerintahan. Sementara produk hukum yang berimplikasi pada penangguhan hak sebenarnya terkait dengan produk hukum yang dibentuk dalam keadaan darurat.

Presiden secara normatif memang memiliki hak subjektif berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) untuk membentuk perppu dengan pertimbangan adanya kegentingan yang memaksa. Kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 UUD 1945 berbeda dengan keadaan darurat atau bahaya yang diatur dalam Pasal 12 UUD 1945. Pembentukan perppu masih dalam konteks sistem hukum berjalan

4 Humas Kemensetneg. "Tiga Prioritas Kerja Pemerintah Hadapi Tantangan Pandemi Covid-19," 2020, https://www.setneg.go.id/baca/index/tiga_prioritas_kerja_pemerintah_hadapi_tantangan_pandemi_covid_19.

5 BBC News. "Perpu Penanganan Virus Corona: 'Imunitas Absolut Penguasa' Gunakan Uang Negara Rp405 Triliun Tanpa Bisa Dituntut Hukum," 2020, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-52616906>.

normal⁶ sehingga implikasi dari perppu seharusnya berbeda dengan implikasi dari produk hukum yang dibuat dalam status keadaan darurat. Indikasi pembentukan perppu dalam sistem hukum yang normal dapat dilihat dalam jumlah perppu sejak era Presiden Soekarno hingga Presiden Joko Widodo. Presiden Soekarno menerbitkan 143 perppu, Presiden Soeharto 8 perppu, Presiden Habibie 3 perppu, Presiden Abdurrahman Wahid 3 perppu, Presiden Megawati 3 perppu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono 19 perppu, dan Presiden Joko Widodo 6 perppu.⁷ Jika merujuk pada periode pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo, maka tidak ada pembentukan perppu setelah penetapan keadaan darurat sehingga perppu, yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang, tidak pernah diposisikan sebagai legislasi darurat dengan implikasi kedaruratan yang menyertainya. Oleh karena itu, Perppu No. 1 Tahun 2020 yang menanggukkan hak warga negara atas perlindungan hukum menimbulkan persoalan substantif yang perlu dianalisis lebih lanjut.

Kajian sebelumnya telah menganalisis persoalan Perppu No. 1 Tahun 2020, tetapi dari aspek potensi penyalahgunaan wewenang,⁸ diskresi konstitusional,⁹ atau fokus pada imunitas pejabat dari perspektif hukum tata negara darurat.¹⁰ Artikel ini akan menelaah persoalan imunitas dalam Pasal 27 dengan meninjau relevansi konsep perppu sebagai legislasi darurat (emergency legislation) dalam konteks pandemi. Kajian-kajian sebelumnya memang menghubungkan perppu dalam konteks kedaruratan. Hosen, misalnya, menganalisis kekuasaan dalam kedaruratan di Indonesia dengan mengkritisi penerbitan Perppu Anti-terorisme dan Perppu Perubahan Undang-Undang

6 Binsar Gultom, *Pelanggaran HAM dalam Hukum Keadaan Darurat di Indonesia* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010).

7 Auliya Khasanofa, "Kedudukan Perppu Ormas dalam Negara Hukum Indonesia," *Jurnal Hukum Replik* 5, no. 2 (2017): 128. <https://doi.org/10.31000/jhr.v5i2.922>.

8 Ahmad Gelora Mahardika, "Potensi Penyimpangan Hukum dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 27, no. 2 (2020): 264–84, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss2.art3>.

9 Henny Juliani, "Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020," *Administrative Law & Governance Journal* 3, no. 2 (2020): 329–48, <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/8043>.

10 Fradhana Putra Disantara, "Aspek Imunitas Dalam Penanganan Corona Virus Disease 2019," *Istinbath : Jurnal Hukum* 17, no. 1 (2020): 65–82, <https://doi.org/10.32332/istinbath.v17i1.2049>.

Kehutanan.¹¹ Tan menempatkan perppu sebagai legislasi dalam situasi darurat yang temporer.¹² Lindsey dan Butt juga mendefinisikan perppu sebagai hukum darurat sementara.¹³ Hamidi dan Lutfi berpendapat sebaliknya bahwa perppu tidak selalu identik dengan keadaan darurat tetapi perppu memang dapat dibentuk saat keadaan darurat berdasarkan penilaian subjektif Presiden terhadap keadaan negara.¹⁴

Artikel ini justru akan mempertanyakan argumen yang menempatkan perppu sebagai legislasi darurat atau hukum darurat sementara yang kemudian memungkinkan penyimpangan aturan hukum. Penyimpangan aturan hukum dalam konteks ini adalah penangguhan hak tertentu dan kedaruratan biasanya terkait dengan pembatasan atau penangguhan hak dan kebebasan fundamental yang juga menanggihkan kontrol legislatif dalam sementara waktu.¹⁵ Pada konteks Perppu No. 1 Tahun 2020, hak untuk menguji keputusan administrasi pemerintahan ditangguhkan.

Artikel ini akan fokus untuk menjawab pertanyaan: apakah konsep perppu sebagai legislasi darurat adalah argumen yang relevan untuk memungkinkan pembatasan hak atau penyimpangan aturan hukum di situasi pandemi? Atau apakah perppu justru merupakan konsep legislasi yang tidak berhubungan dengan kedaruratan sehingga penyimpangan aturan hukum tersebut tidak dimungkinkan?

Telaah terhadap konsep perppu tersebut akan dikaitkan dengan konteks Perppu No. 1 Tahun 2020 yang diundangkan dalam situasi pandemi dan memungkinkan penyimpangan aturan hukum. Telaah tersebut akan dilakukan dari perspektif legislasi darurat maupun legislasi jalur cepat (*fast-track*

11 Nadirsyah Hosen, "Emergency Powers and the Rule of Law in Indonesia," in *Emergency Powers in Asia: Exploring the Limits of Legality* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 267–93, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511770630.011>.

12 Alan Khee-Jin Tan, "Environmental Laws and Institutions in Southeast Asia: A Review of Recent Developments," *Singapore Year Book of International Law* 8 (2004): 177–192.

13 Tim Lindsey and Simon Butt, *Indonesian Law* (Oxford: Oxford University Press, 2018).

14 Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, "Ketentuan Konstitusional Pemberlakuan Keadaan Darurat dalam Suatu Negara (Model Perbandingan Konstitusi Antara Negara Indonesia dengan Amerika Serikat dalam Perspektif Politik Hukum)," *Jurnal Konstitusi* 6, no. 1 (2009): 39–78.

15 Elena Griglio, "Parliamentary Oversight under the Covid-19 Emergency: Striving against Executive Dominance," *Theory and Practice of Legislation* 8, no. 1–2 (2020): 1–22, <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1789935>.

legislation). Oleh karena itu, sebelum menganalisis perppu, artikel ini akan mengulas konsep legislasi darurat dan legislasi jalur cepat dari pendekatan konseptual maupun perbandingan dengan sistem di negara lain, yaitu Inggris dan Ekuador.

B. Legislasi Darurat dan Jalur Cepat

Legislasi darurat tidak lepas dari keadaan darurat yang perlu ditetapkan oleh pemerintah. Pernyataan keadaan darurat oleh pemerintah memiliki implikasi pada keberlakuan suatu tatanan hukum yang umumnya berlaku pada keadaan normal. Terkait dengan hal tersebut, pertanyaan tradisional teori konstitusional adalah apakah keadaan darurat masih termasuk dalam berlakunya tatanan hukum atau tidak?

Sejarah pemikiran hukum dan politik menunjukkan dua arus utama pemikiran. Arus pertama direpresentasikan oleh pemikiran John Locke dan Carl Schmitt. Locke berpendapat bahwa eksekutif dalam keadaan darurat harus menggunakan kewenangan prerogatifnya untuk bertindak sesuai dengan kebijaksanaan, untuk kepentingan publik, tanpa dukungan hukum dan terkadang bahkan bertentangan dengan hukum. Pada abad ke-20, Carl Schmitt meradikalisasi ide Locke dengan argumennya bahwa yang berdaulat adalah yang menetapkan keadaan darurat. Schmitt menyatakan bahwa dalam kedaulatan dalam keadaan yang luar biasa tidak dibatasi oleh hukum. Penguasa sendiri yang memutuskan kapan suatu situasi disebut keadaan darurat sehingga dapat berlaku pengecualian terhadap hukum.¹⁶

Pemikiran kedua mendukung perlunya legislasi darurat. Pemikiran ini didasarkan pada argumen Machiavelli bahwa sebuah negara tidak akan pernah sempurna kecuali negara tersebut telah menyediakan hukum untuk segala sesuatunya, termasuk untuk keadaan darurat. Oleh karena itu, Machiavelli merekomendasikan adanya ketentuan hukum yang mengatur pelaksanaan kewenangan publik dalam keadaan darurat. Banyak konstitusi modern mengatur keadaan darurat dengan cara yang direkomendasikan oleh

16 Jan Petrov, "The COVID-19 Emergency in the Age of Executive Aggrandizement: What Role for Legislative and Judicial Checks?", *Theory and Practice of Legislation* 8, no. 1–2 (2020): 71–92. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1788232>.

Machiavelli. Ketentuan darurat konstitusional secara teratur mendefinisikan keadaan darurat, menentukan siapa yang memiliki kewenangan untuk menyatakan keadaan darurat dalam kondisi apa, dan membuat daftar efeknya. Pernyataan keadaan darurat berimplikasi pada konsentrasi kekuasaan yang lebih di tangan eksekutif. Ini adalah implikasi logis karena itu hanya eksekutif, dari antara tiga cabang, yang memiliki apa yang dibutuhkan untuk menanggapi kebutuhan darurat, misalnya struktur hierarki birokrasi dengan pembagian urusan dan tanggung jawab yang jelas, akses ke keahlian, dan kualitas yang memungkinkan tindakan yang cepat dan tegas untuk melindungi warga negara.¹⁷

Beberapa konstitusi menetapkan bahwa pernyataan darurat dapat mengakibatkan penangguhan hak dan kebebasan individu tertentu.¹⁸ Sebagian besar konstitusi di dunia mengikuti salah satu dari dua pendekatan. Pendekatan pertama adalah pendekatan daftar positif. Melalui pendekatan ini, konstitusi mencantumkan hak dan kebebasan yang dapat ditangguhkan selama keadaan darurat dan keadaan darurat tersebut harus dinyatakan oleh pemerintah. Pendekatan kedua adalah pendekatan daftar negatif dengan menyebutkan hak dan kebebasan yang tidak dibatasi atau dengan cara apa pun tidak dilanggar bahkan pada saat-saat darurat akut. Selain kedua pendekatan tersebut, beberapa konstitusi juga mengambil pendekatan campuran yaitu dengan menggunakan pendekatan daftar negatif dalam konteks ketika keadaan darurat dinyatakan oleh pemerintah dan juga menggunakan daftar positif ketika berkaitan dengan keadaan bencana alam.

Legislasi pada umumnya berisi ketentuan yang memberikan beberapa hak dan kewenangan untuk dilaksanakan. Namun, dalam hal legislasi darurat, hak dan kewenangan tersebut dapat dibatasi atau disimpangi, dan pembatasan atau penyimpangan tersebut hanya berlaku dalam kaitannya dengan keadaan darurat tertentu. Oleh karena itu, seharusnya pembatasan-pembatasan tersebut tidak dapat diterapkan secara umum oleh negara selama keadaan darurat,

17 Petrov.

18 Oren Gross dan Fionnuala Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), <https://doi.org/10.1017/CBO9780511493997>.

sebaliknya pembatasan atau penyimpangan tersebut dilakukan sebatas untuk menanggapi suatu keadaan darurat yang sebenarnya. Misalnya, seharusnya keadaan darurat tidak menjadi dasar untuk melarang semua pertemuan massal, tetapi untuk melarang pertemuan massal dengan tujuan menghentikan penyebaran Covid-19. Jadi kekuasaan untuk membatasi atau menyimpangi hak tidak dapat digunakan untuk tujuan lain.¹⁹

Bagi negara yang tidak membutuhkan persetujuan dua kamar parlemen dalam pembuatan undang-undang, legislasi darurat dapat dilakukan oleh pemerintah tanpa perlu otorisasi sebelumnya dari lembaga legislatif. Namun, undang-undang darurat semacam itu perlu disetujui oleh parlemen setelah penyebab kedaruratan tersebut berakhir.²⁰ Oleh karena itu, istilah legislasi jalur cepat kadang digunakan sebagai nama lain dari legislasi darurat. Istilah ini sering digunakan secara bergantian dengan undang-undang darurat (emergency legislation) untuk menunjukkan rancangan undang-undang yang diajukan sebagai respons terhadap situasi tertentu atau pengesahan undang-undang yang dipercepat.²¹

Tidak semua referensi menggunakan kedua istilah tersebut secara bergantian dalam konteks yang sama. Beberapa referensi secara khusus menggunakan istilah “jalur cepat” untuk menunjukkan adanya prosedur yang memungkinkan untuk mempercepat proses legislasi karena alasan khusus. Prosedur cepat tersebut disediakan untuk keadaan khusus seperti penanganan kontra-terorisme, respon terhadap krisis ekonomi, perubahan mendesak pada hukum pidana dan sejenisnya.²²

Untuk memahami dapat tidaknya legislasi jalur cepat dan legislasi darurat ditempatkan sebagai konsep yang sama, maka sub-bahasan berikutnya

19 Ronan Cormacain, “Keeping Covid-19 Emergency Legislation Socially Distant from Ordinary Legislation: Principles for the Structure of Emergency Legislation,” *Theory and Practice of Legislation* 8, no. 3 (2020): 245–65, <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1786272>.

20 Gross dan Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*.

21 House of Lords Select Committee on the Constitution, “Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards” (The Stationery Office Limited London, 2009), <https://publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldconst/116/116.pdf>.

22 Wim Voermans *et al.*, *Legislative Processes in Transition: Comparative Study of the Legislative Processes in Finland, Slovenia and the United Kingdom as a Source of Inspiration for Enhancing the Efficiency of the Dutch Legislative Process* (Leiden/The Hague: Leiden University/WODC, 2012).

akan menjelaskan legislasi jalur cepat dalam konteks ketatanegaraan di Inggris dan Ekuador. Kedua negara tersebut dipilih karena 2 alasan. Pertama, literatur legislasi di Inggris menggunakan istilah legislasi jalur cepat (*fast-track legislation*) secara eksplisit dalam kaitannya dengan legislasi di situasi darurat (*emergency legislation*), sementara Ekuador mengatur mekanisme legislasi jalur cepat dan keadaan darurat dalam kriteria yang berbeda sehingga memiliki kemiripan dengan konteks Indonesia. Alasan kedua, Inggris dan Ekuador menggunakan mekanisme legislasi jalur cepat dalam merespon situasi pandemi Covid-19 sehingga memiliki konteks yang sama dengan fokus dari artikel ini. Perbandingan kedua negara itu akan digunakan untuk merumuskan kriteria yang tegas antara legislasi jalur cepat dan legislasi darurat untuk menganalisis konteks Indonesia.

C. Legislasi Jalur Cepat di Inggris dan Ekuador

Literatur legislasi di Inggris menggunakan istilah legislasi darurat dan legislasi jalur cepat secara bergantian dengan menjelaskan beberapa standar, yang bersifat relatif di Inggris, sebagai kriteria untuk mengajukan rancangan undang-undang melalui jalur cepat. Standar tersebut bukan berisi daftar kriteria yang lengkap tetapi sekurang-kurangnya memberikan gambaran tentang ruang lingkup dan variasi justifikasi yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk memulai proses legislasi jalur cepat. Standar tersebut menempatkan legislasi jalur cepat yang dapat ditempuh untuk: memperbaiki kesalahan dalam undang-undang sebelumnya, respon terhadap putusan pengadilan tertentu, memastikan undang-undang berlaku dalam situasi tertentu, memastikan Inggris terus mematuhi komitmen internasionalnya, melaksanakan perubahan anggaran, menerapkan langkah-langkah kontra-terorisme, mempertahankan devolusi di Skotlandia, Wales dan Irlandia Utara, dan menanggapi protes publik.²³ Alasan-alasan tersebut harus disampaikan oleh pemerintah ketika mengajukan rancangan undang-undang ke parlemen untuk dibahas melalui mekanisme jalur cepat.

The House of Lords Constitution Committee, komite khusus di Majelis

²³ House of Lords Select Committee on the Constitution, "Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards."

Tinggi parlemen Inggris, menyarankan lima prinsip yang perlu dijadikan acuan dalam proses legislasi jalur cepat di Inggris. Pertama, mempertahankan pengawasan parlemen yang efektif dalam segala situasi. Artinya, pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) dengan jalur cepat harus tetap dilakukan walaupun prinsip ini tampaknya akan sukar diimplementasikan dalam batasan waktu yang singkat. Kedua, aspek teknis dari undang-undang harus dipastikan tetap berkualitas kendati dibuat dalam waktu singkat. Ketiga, pembahasan RUU jalur cepat harus tetap memberikan kesempatan kepada badan-badan yang berkepentingan dan organisasi yang terkena dampak untuk mempengaruhi proses legislatif. Keempat, memastikan bahwa legislasi jalur cepat mengandung materi muatan yang proporsional, dapat dibenarkan dan tepat untuk masalah yang dihadapi serta hak dan prinsip dasar konstitusional tidak terancam. Kelima, menjaga transparansi dalam proses pembuatan dan pembahasan RUU di parlemen tidak terganggu walaupun RUU diproses dengan cepat.²⁴

Legislasi jalur cepat sering digunakan dalam kaitannya dengan Irlandia Utara tanpa harus merujuk pada suatu pernyataan keadaan darurat. Perkembangan politik di Irlandia Utara selama bertahun-tahun telah mendorong kebutuhan bagi parlemen Inggris untuk membuat undang-undang dengan cepat dalam rangka mengatasi masalah keamanan dan merespon dinamika peristiwa politik yang bergerak cepat. Selama tahun 1995 dan 2009 terdapat 15 undang-undang terkait Irlandia Utara yang pembahasannya dipercepat. Misalnya, Undang-Undang Terorisme dan Keamanan tahun 1998 sebagai tanggapan atas pemboman Omagh yang pengesahannya oleh parlemen hanya dalam waktu dua hari.²⁵ Selain itu pada tahun 2018, Undang-Undang Pembentukan dan Pelaksanaan Fungsi Eksekutif untuk Irlandia Utara disahkan dalam waktu pembahasan sekitar 1 bulan.²⁶

Konteksnya kemudian berbeda dengan legislasi jalur cepat untuk

24 House of Lords Select Committee on the Constitution.

25 Institute for Government, "Fast-Tracked Legislation/ Emergency Legislation," diakses September 24, 2020, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/fast-tracked-legislation>.

26 UK Parliament, "Bill Stages — Northern Ireland (Executive Formation and Exercise of Functions) Act 2018," 2018, <https://services.parliament.uk/Bills/2017-19/northernirelandexecutiveformationandexerciseoffunctions/stages.html>.

penanganan pandemi Covid-19 melalui pengesahan Coronavirus Act 2020. Pada 11 Maret 2020, Organisasi Kesehatan Dunia (World Health Organisation/WHO) menyatakan wabah Covid-19 sebagai pandemi yang kemudian diposisikan oleh pemerintah Inggris sebagai situasi yang sangat penting sebagai latar belakang pemberlakuan Coronavirus Act 2020 sesegera mungkin untuk mengatasi efek pandemi Covid-19 di Inggris. Mekanisme legislasi jalur cepat kemudian digunakan oleh kedua pemerintah tersebut untuk mengundangkan Coronavirus Act 2020.

Undang-undang tersebut melewati mekanisme jalur cepat karena pandemi Covid-19 dikategorikan sebagai keadaan darurat. Rancangan Coronavirus Act 2020 dibahas pertama kali di Majelis Rendah (House of Common) pada 19 Maret 2020 dan disahkan menjadi undang-undang pada 25 Maret 2020.²⁷ Undang-undang tersebut memberi kekuasaan darurat kepada otoritas Inggris untuk mengatasi pandemi Covid-19. Kekuasaan darurat tersebut termasuk kekuasaan yang membatasi hak individu seperti: menahan individu yang dianggap “berpotensi menularkan” virus dan memasukkan mereka ke dalam fasilitas isolasi. Individu yang tidak mematuhi dapat dikenakan denda £1.000. Undang-undang tersebut juga memungkinkan pemerintah untuk membatasi acara publik dan pertemuan lain untuk mencegah atau mengendalikan penyebaran virus corona. Ketentuan dalam undang-undang tersebut harus diperbarui oleh parlemen setiap enam bulan.²⁸

Negara kedua yang menjadi pembanding adalah Ekuador. Ekuador mengakui mekanisme legislasi jalur cepat khusus untuk menangani masalah ekonomi yang mendesak. Pasal 140 Konstitusi Ekuador mengatur legislasi jalur cepat yang memungkinkan presiden mengirimkan RUU yang mendesak terkait masalah ekonomi ke Majelis Nasional. Majelis kemudian memiliki waktu 30 hari untuk menyetujui, mengubah atau menolak RUU tersebut. Jika Majelis tidak menyetujui, mengubah atau menolak RUU yang diajukan dalam batas waktu 30 hari yang ditentukan maka presiden dapat menetapkannya sebagai *decree-law/decreto-ley* yang kedudukannya di bawah undang-

27 UK Parliament, “Coronavirus Act 2020,” 2020, <https://bills.parliament.uk/bills/2731/stages>.

28 UK Parliament, “Coronavirus Act 2020” (2020), https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/pdfs/ukpga_20200007_en.pdf.

undang. Namun, Majelis Nasional memiliki kewenangan untuk mengubah atau mencabut undang-undang dekret melalui proses legislatif biasa. Konstitusi Ekuador memberikan presiden hak untuk memberlakukan undang-undang dekret hanya jika Majelis belum membuat keputusan atas proposal dalam batas waktu 30 hari tersebut, dan bukan jika Majelis menolak RUU yang diajukan. Dengan demikian, presiden tidak memiliki kekuasaan untuk memaksakan kehendak atau mengabaikan keputusan Majelis Nasional. Dalam situasi normal, Presiden hanya dapat mengusulkan 1 (satu) RUU jalur cepat dalam satu waktu. Namun, jika keadaan darurat (*state of exception*) berlaku, presiden dapat mengusulkan RUU sebanyak yang dianggap perlu.²⁹

Keadaan darurat tersebut diatur dalam Pasal 164 dan 165 sebagai bagian yang berbeda dengan legislasi jalur cepat (Pasal 140). Pasal 164 Konstitusi Ekuador memberi hak kepada Presiden untuk menetapkan keadaan darurat di seluruh atau sebagian wilayah jika terjadi agresi, konflik bersenjata internasional atau domestik, kerusuhan domestik yang parah, krisis publik atau bencana alam. Penetapan keadaan darurat dapat menjadi dasar pembatasan hak atau penangguhan aturan hukum untuk jangka waktu maksimum 60 hari dan dapat diperpanjang hingga 30 hari. Selama keadaan darurat, Presiden dapat menangguhkan atau membatasi pelaksanaan hak domisili, korespondensi, kebebasan bergerak, kebebasan berserikat, kebebasan berkumpul, dan kebebasan informasi.³⁰

Jika dikaitkan dengan Pasal 140, keadaan darurat dapat menjadi dasar bagi Presiden untuk mengajukan lebih dari 1 (satu) RUU jalur cepat dalam waktu yang bersamaan. Presiden Ekuador, Lenin Moreno pada 16 Maret 2020 menetapkan keadaan darurat karena pandemi Covid-19 dengan *Decreto*

29 Elliot Bulmer, *Presidential Legislative Powers, International IDEA Constitution-Building Primer*, vol. 15 (Stockholm: International IDEA, 2017).

30 Setelah keadaan darurat diumumkan, Presiden Ekuador berdasarkan konstitusi diberikan beberapa kewenangan khusus seperti: memerintahkan pengumpulan pajak, menggunakan anggaran negara di luar anggaran kesehatan dan pendidikan untuk tujuan tertentu; memindahkan pusat pemerintahan ke tempat lain; menyensor informasi di media secara ketat; menetapkan semua atau sebagian wilayah sebagai zona keamanan; memerintahkan penggunaan polisi dan militer untuk mengatasi keadaan darurat; menutup atau mengaktifkan pelabuhan laut, bandara, dan perbatasan; memerintahkan mobilisasi dan hal lain yang mungkin diperlukan atau melakukan demobilisasi nasional ketika kondisi normal.

No. 1017.³¹ Penetapan keadaan darurat tersebut menanggukkan hak individu dalam konstitusi, termasuk hak untuk berserikat dan berkumpul. Keputusan tersebut juga memberikan kewenangan pemerintah untuk menggunakan alat digital untuk mengawasi individu di bawah isolasi atau karantina wajib. Setelah penetapan keadaan darurat tersebut, Presiden di bulan April 2020 mengusulkan 2 RUU jalur cepat. Dua RUU jalur cepat tersebut kemudian disetujui oleh Majelis Nasional sebagai UU Dukungan Kemanusiaan dan UU Pengaturan Keuangan Publik. UU Dukungan Kemanusiaan dirancang untuk memperkenalkan keringanan pajak, reformasi ketenagakerjaan, dan amandemen struktural lainnya untuk merangsang ekonomi lokal.³² Sementara UU Pengaturan Keuangan Publik berisi langkah-langkah yang disepakati dengan Dana Moneter Internasional (International Monetary Fund/IMF), termasuk batasan baru bagi pengeluaran pemerintah dan utang.³³

Arsil mengategorikan mekanisme dalam Pasal 140 Konstitusi Ekuador sebagai *executive decree authority* bukan sebagai legislasi jalur cepat.³⁴ Namun, artikel ini tidak menempatkannya sebagai *executive decree authority* karena *executive decree authority* merupakan produk hukum eksekutif sebagai pengganti produk hukum yang dibuat oleh legislatif akibat adanya situasi mendesak. Kedudukan *executive decree authority* tersebut berbeda dengan undang-undang sebagai produk legislasi.³⁵ Padahal ketentuan Pasal 140 Konstitusi Ekuador mengatur proses pengajuan RUU, sebagai mekanisme legislasi, dengan batasan waktu pembahasan karena kemendesakan di bidang

31 Sejenis Keputusan Presiden.

32 Diego Almeida Guzmán. "Insight: Ecuador-New Legal and Tax Reforms Proposed," 2020, <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/insight-ecuador-new-legal-and-tax-reforms-proposed>.

33 Langkah-langkah yang dimasukkan dalam UU Pengaturan Keuangan Publik sebenarnya sudah pernah diusulkan pemerintah Ekuador, menyusul protes massal Oktober 2019, sebagai bagian dari RUU Pertumbuhan Ekonomi yang ditolak Majelis Nasional pada November 2019. Amnesty International, "Ecuador: Austerity Measures in the Face of COVID-19 Could Lead to Social Instability and Affect Human Rights," 2020, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/04/ecuador-covid19-austeridad-podria-afectar-derechos-humanos/>.

34 Fitra Arsil, "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (2018): 1–21, <https://doi.org/10.21143/.vol48.no1.1593>.

35 John M. Carey dan Matthew Soberg Shugart, "Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?," in *Executive Decree Authority* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 1–30, <https://doi.org/10.1017/cbo9780511609305.002>.

ekonomi. Mekanisme jalur cepat tersebut, dalam konteks pandemi Covid-19, telah menghasilkan UU Dukungan Kemanusiaan dan UU Pengaturan Keuangan Publik di Ekuador. Kedudukan produk hukum dari Pasal 140 tersebut berada di bawah undang-undang jika parlemen menolak RUU yang diusulkan dalam jalur cepat sehingga presiden kemudian dapat menetapkannya sebagai *decree-law/decreto-ley* yang kedudukannya di bawah undang-undang.

Belajar dari perbandingan dengan Inggris dan Ekuador tersebut maka dapat dirumuskan beberapa prinsip sebagai acuan untuk menganalisis dapat tidaknya perppu ditempatkan sebagai legislasi darurat untuk membatasi atau mengecualikan hak.

1. Legislasi jalur cepat tidak identik dengan keadaan darurat.

Mekanisme legislasi jalur cepat di Inggris dan Ekuador menunjukkan perlunya memahami legislasi jalur cepat sebagai konsep yang tidak identik dengan legislasi darurat atau keadaan darurat. Praktik legislasi jalur cepat di Inggris dan Ekuador tidak selalu dilaksanakan karena adanya pernyataan keadaan darurat oleh pemerintah. Legislasi jalur cepat beririsan dengan keadaan darurat jika ada pernyataan keadaan darurat seperti dalam konteks pandemi Covid-19 yang memang menimbulkan situasi darurat di kedua negara tersebut untuk kemudian mendorong pengesahan undang-undang yang mengatur Covid-19 dalam waktu singkat.

Walaupun literatur dalam konteks ketatanegaraan Inggris menggunakan kedua konsep tersebut secara bergantian, tetapi beberapa undang-undang yang dibuat dengan jalur cepat tidak dipicu oleh keadaan darurat seperti yang terjadi saat pandemi Covid-19. Misalnya berbagai legislasi jalur cepat yang dibuat untuk mengatasi persoalan politik di Irlandia Utara selama tahun 1995 hingga 2009. Sementara Ekuador justru membedakan dengan tegas antara pengaturan legislasi jalur cepat dan pernyataan keadaan darurat di konstitusinya. Ini dapat dilihat dalam penempatan ketentuan kedua konsep tersebut pada bab yang berbeda di konstitusi. Legislasi jalur cepat ditekankan pada adanya urgensi situasi ekonomi yang harus direspon dengan cepat melalui pembuatan undang-undang tertentu. Sementara penetapan keadaan darurat di Ekuador dapat dipicu beberapa kriteria kondisi (krisis publik salah satunya).

Antara konteks keadaan darurat dan legislasi jalur cepat dapat beririsan jika pernyataan keadaan darurat kemudian ditindaklanjuti dengan mengajukan lebih dari 1 RUU jalur cepat dalam waktu yang sama.

2. Pembatasan hak dimungkinkan jika ada pernyataan keadaan darurat.

Pembatasan hak dimungkinkan jika ada pernyataan keadaan darurat meskipun deklarasi keadaan darurat tidak selalu mengarah pada pengurangan hak asasi manusia. Sering kali keadaan darurat memungkinkan penangguhan atau pengurangan sementara hak individu agar pemerintah dapat mengambil tindakan yang diperlukan. Oleh karena itu, suatu legislasi jalur cepat seharusnya hanya dimungkinkan menangguhkan hak individu jika keadaan darurat telah ditetapkan oleh pemerintah.

3. Undang-undang jalur cepat karena keadaan darurat harus memiliki ketentuan batas waktu pemberlakuan (*sunset clause*).

Pemberlakuan legislasi jalur cepat untuk sementara karena keadaan darurat dapat dilihat dalam konteks pandemi Covid-19 di Inggris. *Coronavirus Act 2020* disahkan pada 25 Maret 2020 dan akan berakhir pada 25 Maret 2022. Selain itu, *Coronavirus Act 2020* yang dibuat dengan mekanisme jalur cepat tersebut harus ditinjau oleh parlemen setiap enam bulan. Artinya parlemen diberi kesempatan untuk menguji (*legislative review*) undang-undang hasil legislasi jalur cepat dalam konteks keadaan darurat masih tetap berlaku. Hal ini penting karena legislasi jalur cepat dalam keadaan darurat dimungkinkan untuk melakukan pembatasan hak individu. Sementara penetapan keadaan darurat di Ekuador dapat menjadi dasar pembatasan hak atau penangguhan aturan hukum untuk jangka waktu maksimum 60 hari dan dapat diperpanjang hingga 30 hari. Artinya pembatasan hak dan penangguhan aturan hukum bukan terkait langsung dengan pemberlakuan suatu produk legislasi jalur cepat, melainkan karena memang ada keadaan darurat.

Ketiga prinsip tersebut akan digunakan untuk menganalisis konteks legislasi jalur cepat di Indonesia, yaitu perppu. Fokus analisisnya adalah Perppu No. 1 Tahun 2020 yang dibuat untuk merespon pandemi Covid-19, khususnya terkait relevansi perppu memungkinkan penyimpangan aturan hukum di situasi pandemi. Oleh karena itu, kita perlu memahami natur perppu sebagai produk legislasi. Jika perppu adalah legislasi darurat maka

penyimpangan aturan hukum, dengan membatasi hak menggugat keputusan administrasi pemerintahan, sangat dimungkinkan. Namun, jika perppu murni hanya legislasi jalur cepat, maka Perppu No. 1 Tahun 2020 seharusnya tidak membatasi hak tersebut.

D. Perppu No. 1 Tahun 2020: Darurat atau Jalur Cepat?

Bagian ini menganalisis relevansi klasifikasi perppu, antara sebagai legislasi darurat atau legislasi jalur cepat. Klasifikasi terhadap perppu di antara 2 jenis tersebut akan berimplikasi pada dapat tidaknya materi muatan perppu membatasi hak individu atau membuka peluang bagi penyimpangan aturan hukum. Bagian ini akan mengklasifikasikan perppu dengan mengacu pada 3 (tiga) kriteria yang telah diidentifikasi pada bagian sebelumnya serta kriteria kegentingan memaksa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi.

Dasar hukum perppu adalah Pasal 22 UUD 1945 yang konteksnya bukan kedaruratan. Kedaruratan (keadaan bahaya) justru diatur dalam Pasal 12 UUD 1945 yang tidak menjelaskan adanya produk hukum khusus selama keadaan bahaya. Walaupun perppu tersebut dikeluarkan setelah Presiden menetapkan darurat kesehatan masyarakat bukan berarti perppu menjadi produk legislasi darurat yang dapat mengabaikan prosedur hukum dalam bentuk memberikan imunitas tertentu terhadap pejabat negara dan keputusan yang dibuatnya.

Konteks perppu tidak bisa juga dilepaskan dari alam pemikiran para pembentuk UUD. Bagir Manan telah mencoba menempatkan konteks perppu pada logika berpikir para pembentuk UUD ketika itu yang tampaknya dapat dipengaruhi oleh diskursus saat itu. Manan, mengutip Kleintjes, merujuk pada wewenang gubernur jenderal Hindia Belanda dalam membuat peraturan. Cakupannya antara lain: (1) wewenang membuat peraturan dalam keadaan biasa dan (2) wewenang membuat peraturan dalam keadaan luar biasa yang terbagi dalam: (a) keadaan luar biasa tetapi bukan perang atau pergolakan dan (b) keadaan luar biasa karena perang atau pergolakan.³⁶

36 Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, "Artikel Kehormatan: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum," *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 4, no. 2 (2017): 222–43, <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a1>.

Pada situasi terkini, konteks perppu adalah kegentingan memaksa yang merupakan subjektifitas Presiden. Kegentingan memaksa oleh Mahkamah Konstitusi, dalam Putusan No. 138/PUU-VII/2009, telah ditafsirkan sebagai situasi: kebutuhan mendesak yang memerlukan undang-undang, undang-undang yang dibutuhkan belum ada atau tidak memadai, dan kekosongan tersebut tidak dapat diatasi dengan prosedur hukum biasa. Situasi kebutuhan mendesak dan kekosongan hukum tersebut tidak dapat ditindaklanjuti dengan pembuatan undang-undang melalui jalur reguler karena prosedur yang perlu dilewati akan menghabiskan banyak waktu sementara kemendesakan tersebut harus segera direspon.

Tiga kriteria dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sejalan dengan pendapat bahwa perppu adalah produk hukum dalam ranah hak subjektif Presiden ketika ada kebutuhan yang mengharuskan dan keterbatasan waktu mendesak perlunya pembuatan produk hukum dengan substansi yang setara dengan Undang-Undang dalam prosedur yang lebih cepat.³⁷ Artinya, kegentingan memaksa sebagai dasar eksistensi perppu adalah urgensi dalam kekosongan hukum ketika situasi normal. Praktik legislasi selama ini juga menunjukkan bahwa tafsir kegentingan memaksa oleh Presiden sangat berbeda dengan konteks darurat. Contohnya adalah Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dibuat karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung mendapatkan penolakan yang luas. Walaupun mendapatkan penolakan luas, tetapi sesungguhnya tidak ada kedaruratan berupa krisis politik saat itu. Bahkan potensi krisis sistem keuangan yang masih belum terukur sebagai kondisi darurat juga dapat melatarbelakangi pembuatan perppu (misalnya dalam Perppu No. 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan). Perbedaan “mendesak” dan “darurat” tersebut juga ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 003/PUU-III/2005. Putusan tersebut menyatakan bahwa kegentingan yang memaksa tidak sama dengan adanya keadaan bahaya yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945.

37 Gultom, *Pelanggaran HAM dalam Hukum Keadaan Darurat di Indonesia*.

Pertanyaan kritisnya adalah: Perppu No. 1 Tahun 2020 lahir dalam konteks kegentingan memaksa dengan sistem hukum normal (tanpa kedaruratan) atau dalam situasi kegentingan memaksa sekaligus keadaan darurat? Jika mengacu pada kriteria dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, Perppu No. 1 Tahun 2020 dalam konteksnya memenuhi kriteria kegentingan memaksa. Pandemi Covid-19 telah berdampak pada memburuknya perekonomian yang membutuhkan intervensi ekstra dari pemerintah. Pemerintah kemudian perlu mengubah proporsi anggaran belanja di sektor kesehatan dan jaring pengaman sosial untuk menjaga pertumbuhan ekonomi sekaligus mencegah memburuknya pandemi. Undang-Undang yang ada tidak dapat memenuhi kebutuhan tersebut atau mungkin menghambatnya sehingga perlu penyesuaian. Misalnya, ketentuan dalam Pasal 22 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mengharuskan pemerintah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat jika ingin memberi pinjaman kepada pemerintah daerah. Ketentuan ini dapat menghambat penanganan Covid-19 oleh pemerintah daerah yang membutuhkan bantuan dana dari pemerintah pusat sehingga butuh respon cepat berupa “penghapusan sementara” ketentuan tersebut selama masa pandemi. Penghapusan ketentuan tersebut akan membutuhkan prosedur yang lama jika melalui mekanisme perubahan undang-undang. Perppu No. 1 Tahun 2020 kemudian menyatakan ketentuan tersebut tidak berlaku sepanjang berkaitan dengan kebijakan keuangan negara untuk penanganan Covid-19.

Walaupun Perppu No. 1 Tahun 2020 memenuhi kriteria kegentingan memaksa, tetapi konteks pandemi Covid-19 juga dapat menempatkan perppu dalam konteks yang beririsan dengan keadaan darurat atau bahaya sebagaimana diatur dalam Pasal 12 UUD 1945. Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya (UU No. 23/Prp/1959) mengatur lebih detail perihal keadaan bahaya dengan memberikan kewenangan kepada penguasa darurat sipil atau darurat militer untuk membatasi hak warga negara. Termasuk di dalamnya, berdasarkan bagian Penjelasan, adalah membatasi hakim untuk melakukan uji materiil terhadap keadaan bahaya sehingga penguasa keadaan darurat menggunakan wewenangnya di luar keadaan normal (lihat bagian

Penjelasan Umum angka 7).

Irisan penerbitan perppu dengan keadaan darurat dapat terjadi jika ada kekosongan hukum yang memerlukan sebuah produk legislasi dan dalam situasi tersebut telah ditetapkan status keadaan darurat dengan mengacu pada UU No. 23/Prp/1959. Namun, irisan keadaan kekosongan hukum dan keadaan darurat dalam konteks Indonesia sangat beragam karena keadaan darurat di Indonesia tersebar di beberapa undang-undang dan tidak semuanya mengacu pada Pasal 12 UUD 1945 yang merupakan rujukan utama bagi pernyataan keadaan darurat.

Wiratraman mengklasifikasi status keadaan darurat dalam 4 situasi. Pertama, keadaan darurat karena pemberontakan, kerusuhan, perang, atau bencana alam yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya (UU No. 23/Prp/1959). Kedua, keadaan darurat bencana alam atau non-alam yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU No. 24 Tahun 2007). Ketiga, keadaan konflik yang mengacu pada Undang-Undang No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (UU No. 7 Tahun 2012). Keempat, keadaan darurat kesehatan yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan (UU No. 6 Tahun 2018).³⁸

Jika mengacu pada klasifikasi Wiratraman tersebut, maka konteks pandemi dapat berimplikasi pada keadaan darurat yang mengacu pada dua undang-undang yaitu UU No. 24 Tahun 2007 dan UU No. 6 Tahun 2018. Indonesia tampaknya menghadapi keadaan darurat dengan dua undang-undang tersebut yang dapat dilihat dari terbitnya dua keputusan administrasi pemerintahan di waktu yang berbeda dan oleh dua pejabat administrasi pemerintahan yang levelnya berbeda. Status Keadaan Tertentu Darurat Bencana Wabah Virus Corona ditetapkan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) di bulan Februari 2020 untuk berlaku per tanggal 28 Januari 2020 hingga 28 Februari 2020.³⁹ Status tersebut kemudian diperpanjang selama 91 hari sejak

38 Herlambang Perdana Wiratraman, "Does Indonesian COVID-19 Emergency Law Secure Rule of Law and Human Rights?," *Journal of Southeast Asian Human Rights* 4, no. 1 (2020): 306–34, <https://jurnal.unej.ac.id/index.php/JSEAHR/article/view/18244>.

39 Keputusan Kepala BNPB Nomor 9A Tahun 2020 tentang Penetapan Status Keadaan Tertentu Darurat Bencana Akibat Wabah Penyakit COVID-19, 2020.

tanggal 29 Februari 2020 hingga 29 Mei 2020 melalui Keputusan Kepala BNPB Nomor 13A Tahun 2020. Konsiderans dalam dua keputusan tersebut menunjukkan bahwa penetapan status keadaan tertentu bencana wabah tersebut merujuk pada UU No. 24 Tahun 2007 dan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dalam Keadaan Tertentu. Padahal kedua peraturan perundang-undangan tersebut tidak mengatur wewenang Kepala BNPB dalam menetapkan keadaan darurat.

Presiden baru menetapkan keadaan darurat pada 31 Maret 2020 melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease* 2019 (Keppres No. 11 tahun 2020). Berbeda dengan penetapan Kepala BNPB, Keppres No. 11 Tahun 2020 mengacu pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dan UU No. 6 Tahun 2018. Artinya, Keppres tersebut tidak dibuat dengan mengacu pada kerangka keadaan darurat dalam Pasal 12 UUD 1945, melainkan kedaruratan kesehatan masyarakat.⁴⁰ Jika Keppres No. 11 Tahun 2020 dibuat dalam kerangka keadaan darurat dalam Pasal 12 UUD 1945, maka pemerintah dapat mengatur penangguhan hak dan kebebasan individu yang dijamin oleh konstitusi dan undang-undang untuk jangka waktu tertentu.

Keppres No. 11 Tahun 2020 menggunakan penamaan istilah “kedaruratan kesehatan” dan sangat berbeda dengan konsep darurat dalam Pasal 12 UUD 1945 yang tidak menjadi acuan dalam Keppres tersebut. Pilihan kedaruratan dalam Pasal 12 UUD 1945 menjadi pintu masuk bagi kekuasaan yang besar kepada penguasa darurat agar dapat menyimpangi prosedur demokrasi dalam konstitusi dan penyimpangan hak asasi manusia, kecuali hak-hak asasi yang sifatnya tidak dapat dikecualikan.⁴¹ Sementara pendekatan kedaruratan kesehatan yang diatur dalam UU No. 6 Tahun 2018 hanya dapat membatasi hak individu dalam konteks kesehatan, yaitu mencegah penyebaran penyakit

40 Kedaruratan Kesehatan Masyarakat adalah kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara (Pasal 1 angka 2 UU No. 6 Tahun 2018).

41 Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, “Model Pengaturan Kedaruratan Dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 2 (2020): 423–46, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.no2.2585>.

menular dan bentuk-bentuk kedaruratan lain yang diatur dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 6 Tahun 2018. Oleh karena itu, Keppres No. 11 Tahun 2020 seharusnya tidak dapat menjadi dasar kedaruratan yang kemudian menjustifikasi pembatasan hak di luar konteks penanggulangan pandemi dari aspek kesehatan. Pembatasan hak di luar konteks kesehatan dalam Perppu No. 1 Tahun 2020 berupa proteksi terhadap keputusan administrasi pemerintahan yang dibuat dalam rangka pelaksanaan perppu sehingga keputusan tersebut tidak dapat digugat di pengadilan tata usaha negara. Padahal perlindungan hukum melalui pengadilan tata usaha negara merupakan sebuah keniscayaan dalam kerangka negara hukum sehingga setiap keputusan administrasi pemerintahan harus dapat diuji di pengadilan.⁴²

Kronologi pembentukan Perppu No. 1 Tahun 2020 menunjukkan bahwa Perppu No. 1 Tahun 2020 seharusnya ditempatkan sebagai produk hukum dari proses legislasi jalur cepat, bukan legislasi darurat. Perppu No. 1 Tahun 2020 dalam konteks pandemi Covid-19 di Indonesia tidak dibuat dengan mengacu pada sebuah pernyataan keadaan darurat sebagaimana layaknya sebuah legislasi darurat dengan mengacu pada Pasal 12 UUD 1945.

Jika Perppu No. 1 Tahun 2020 ingin dipaksakan sebagai legislasi jalur cepat yang juga beririsan dengan keadaan darurat maka seharusnya Perppu No. 1 Tahun 2020, sebagaimana analisis dalam sub-bab sebelumnya, memiliki batas waktu pemberlakuan (*sunset clause*) setelah diundangkan sebagai perppu maupun setelah ditetapkan menjadi Undang-Undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Namun, Perppu No. 1 Tahun 2020 kemudian ditetapkan sebagai undang-undang yang bersifat permanen melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 (UU No. 2 Tahun 2020) dan berlaku per tanggal 18 Mei 2020. UU No. 2 Tahun 2020, sebagaimana Perppu No. 1 Tahun 2020, juga tidak mencantumkan jangka waktu pemberlakuan. Di sisi lain, keadaan darurat kesehatan di Indonesia juga tidak pernah ditetapkan dengan jangka waktu pemberlakuan yang jelas. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, pemberlakuan batas waktu dalam legislasi darurat berperan penting untuk

42 Aju Putrijanti, Lapon T. Leonard, dan Kartika Widya Utama, "Peran PTUN Dan AUPB Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)," *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 30, no. 2 (2018): 277-90, <https://doi.org/10.22146/jmh.33056>.

mencegah adanya penyimpangan hukum karena tindakan darurat yang berlalu-lalu setelah kebutuhan atas kedaruratannya justru telah menghilang. Begitu pula jika legislasi jalur cepat seperti perppu ingin diposisikan beririsan dengan legislasi darurat.

Jika pembatasan hak melalui instrumen perppu, yang kemudian ditetapkan sebagai Undang-Undang, dilakukan tanpa kejelasan keadaan darurat dan kejelasan jangka waktu, maka dapat berimplikasi pada persepsi adanya kedaruratan secara terus menerus. Pembatasan hak dalam Perppu No. 1 Tahun 2020 dapat ditemukan dalam Pasal 27 ayat (3). Perppu No. 1 Tahun 2020 membatasi hak warga negara, khususnya hak atas perlindungan hukum dengan memberi kesempatan bagi warga negara menguji keputusan administrasi pemerintahan yang bertentangan dengan hak asasi manusia dan asas umum pemerintahan yang baik. Pembatasan dalam Perppu No. 1 Tahun 2020 tersebut mengecualikan semua tindakan dan keputusan berdasarkan Perppu tersebut dari objek gugatan yang dapat diajukan ke peradilan tata usaha negara. Di sisi lain, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) telah memberikan Opini No. 359/2005 yang membahas perlindungan hak dalam keadaan darurat. Berdasarkan pendapat Venice Commission, pembatasan hak asasi manusia dimungkinkan jika terjadi keadaan darurat yang ruang lingkupnya didefinisikan secara jelas dalam konstitusi.⁴³ Opini ini sejalan dengan Pasal 28J UUD 1945 yang memungkinkan pembatasan hak tetapi harus dilakukan melalui undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil.

Jika Perppu No. 1 Tahun 2020 mengatur pembatasan hak tanpa batas waktu yang jelas maka pada akhirnya penangguhan hak tersebut bisa dianggap sebagai sebuah kewajaran, bahkan ketika situasi pandemi berakhir. Kondisi inilah yang diistilahkan oleh Giorgio Agamben sebagai normalisasi keadaan darurat, yaitu penyusupan logika keadaan darurat dalam negara demokrasi.⁴⁴

43 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Opinion the Protection of Human Rights in Emergency Situations* (Strasbourg: Council of Europe, 2016).

44 Giorgio Agamben, *State of Exception*. diterjemahkan oleh Kevin Attell (Chicago: University of Chicago Press, 2005).

E. Penutup

Perppu perlu dimaknai sebagai pendekatan proses legislatif dengan ukuran yang berbeda dengan legislasi biasa dalam kerangka situasi memaksa (tapi bukan darurat/*emergency*) dalam rangka efisiensi waktu dalam mencapai dampak yang diinginkan. Namun, pandemi Covid-19 direspon dengan Perppu No. 1 Tahun 2020 yang membatasi hak seperti dalam situasi kedaruratan dan memperkuat eksekutif sehingga memunculkan perppu dengan materi muatan legislasi darurat. Padahal instrumen perppu seharusnya tidak dapat digunakan untuk menanggihkan hak warga negara yang hanya dapat dikecualikan dalam situasi keadaan darurat berdasarkan Pasal 12 UUD 1945. Jika perppu ingin menanggihkan hak tertentu, jangka waktu pemberlakuan perppu harus diatur dengan jelas.

Kriteria tersebut tidak menjadi acuan ketika pemerintah mengundang Perppu No. 1 Tahun 2020 yang kemudian ditetapkan dengan UU No. 2 Tahun 2020. Pemerintah tidak pernah menetapkan keadaan darurat dengan mengacu pada Pasal 12 UUD 1945 dan juga tidak menyatakan jangka waktu pemberlakuan perppu. Sementara substansi Perppu No. 1 Tahun 2020 justru menanggihkan hak warga negara untuk menguji keputusan administrasi di pengadilan terkait dengan keputusan yang diambil dalam rangka kebijakan keuangan di masa pandemi. Oleh karena itu, jika pemerintah ingin menggunakan perppu untuk mengisi kekosongan hukum dan sekaligus membatasi hak melalui perppu dalam rangka mengatasi pandemi, maka pemerintah seharusnya menetapkan status darurat terlebih dahulu. Status keadaan darurat tersebut mengacu pada Pasal 12 UUD 1945.

Praktik perundang-undangan ini menunjukkan bahwa sistem perundang-undangan Indonesia masih memiliki banyak kekurangan. Perppu ditempatkan seolah-olah sebagai legislasi darurat padahal Putusan Mahkamah Konstitusi sudah jelas menginterpretasikan kegentingan memaksa bukan semata-mata sebagai keadaan darurat. UUD 1945 juga telah membagi dengan jelas antara “keadaan bahaya” dan “kegentingan yang memaksa” sehingga perppu seharusnya tidak masuk ke ranah yang berkaitan dengan kedaruratan dan membatasi hak dengan konsep berpikir situasi kedaruratan tersebut.

BIBLIOGRAFI

- Agamben, Giorgio. *State of Exception*. diterjemahkan oleh Kevin Attell. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- Amnesty International. "Ecuador: Austerity Measures in the Face of COVID-19 Could Lead to Social Instability and Affect Human Rights," 2020. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/04/ecuador-covid19-austeridad-podria-afectar-derechos-humanos/>.
- Arsil, Fitra, dan Qurrata Ayuni. "Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 2 (2020): 423–46. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.no2.2585>.
- Arsil, Fitra. "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (2018): 1–21. <https://doi.org/10.21143/.vol48.no1.1593>.
- Bar-Siman-Tov, Ittai. "Covid-19 Meets Politics: The Novel Coronavirus as a Novel Challenge for Legislatures." *Theory and Practice of Legislation* 8, no. 1–2 (2020): 11–48. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1800250>.
- BBC News. "Perppu Penanganan Virus Corona: 'Imunitas Absolut Penguasa' Gunakan Uang Negara Rp405 Triliun Tanpa Bisa dituntut Hukum," 2020. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-52616906>.
- Bulmer, Elliot. *Presidential Legislative Powers*. International IDEA Constitution-Building Primer. Vol. 15. Stockholm: International IDEA, 2017.
- Canestrini, Nicola. "Covid-19 Italian Emergency Legislation and Infection of the Rule of Law." *New Journal of European Criminal Law* 11, no. 2 (2020): 116–22. <https://doi.org/10.1177/2032284420934669>.
- Carey, John M., dan Matthew Soberg Shugart. "Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?" In *Executive Decree Authority*, 1–30. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511609305.002>.
- Cormacain, Ronan. "Keeping Covid-19 Emergency Legislation Socially Distant from Ordinary Legislation: Principles for the Structure of Emergency Legislation." *Theory and Practice of Legislation* 8, no. 3 (2020): 245–65. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1786272>.
- Disantara, Fradhana Putra. "Aspek Imunitas dalam Penanganan Corona Virus Disease 2019." *Istinbath : Jurnal Hukum* 17, no. 1 (2020): 65–82. <https://doi.org/10.32332/istinbath.v17i1.2049>.
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). *Opinion the Protection of Human Rights in Emergency Situations*. Strasbourg: Council of Europe, 2016.

- Griglio, Elena. "Parliamentary Oversight under the Covid-19 Emergency: Striving against Executive Dominance." *Theory and Practice of Legislation* 8, no. 1–2 (2020): 1–22. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1789935>.
- Gross, Oren, dan Fionnuala Ní Aoláin. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge University Press. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511493997>.
- Gultom, Binsar. *Pelanggaran HAM dalam Hukum Keadaan Darurat di Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Guzmán, Diego Almeida. "Insight: Ecuador-New Legal and Tax Reforms Proposed," 2020. <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/insight-ecuador-new-legal-and-tax-reforms-proposed>.
- Hamidi, Jazim, dan Mustafa Lutfi. "Ketentuan Konstitusional Pemberlakuan Keadaan Darurat Dalam Suatu Negara (Model Perbandingan Konstitusi Antara Negara Indonesia Dengan Amerika Serikat dalam Perspektif Politik Hukum)." *Jurnal Konstitusi* 6, no. 1 (2009): 39–78.
- Hosen, Nadirsyah. "Emergency Powers and the Rule of Law in Indonesia." In *Emergency Powers in Asia: Exploring the Limits of Legality*, 267–93. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511770630.011>.
- House of Lords Select Committee on the Constitution. "Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards." The Stationery Office Limited London, 2009. <https://publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldconst/116/116.pdf>.
- Institute for Government. "Fast-Tracked Legislation / Emergency Legislation." diakses 24 September 2020. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/fast-tracked-legislation>.
- Juliani, Henny. "Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020." *Administrative Law & Governance Journal* 3, no. 2 (2020): 329–48. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/8043>.
- Kemensetneg, Humas. "Tiga Prioritas Kerja Pemerintah Hadapi Tantangan Pandemi Covid-19," 2020. https://www.setneg.go.id/baca/index/tiga_prioritas_kerja_pemerintah_hadapi_tantangan_pandemi_covid_19.
- Keputusan Kepala BNPB Nomor 9A Tahun 2020 tentang Penetapan Status Keadaan Tertentu Darurat Bencana Akibat Wabah Penyakit COVID-19, 2020.
- Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019.
- Khasanofa, Auliya. "Kedudukan Perppu Ormas dalam Negara Hukum Indonesia."

- Jurnal Hukum Replik 5, no. 2 (2017): 128. <https://doi.org/10.31000/jhr.v5i2.922>.
- Lindsey, Tim, dan Simon Butt. Indonesian Law. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Mahardika, Ahmad Gelora. "Potensi Penyimpangan Hukum dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020." Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 27, no. 2 (2020): 264–84. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss2.art3>.
- Manan, Bagir, dan Susi Dwi Harijanti. "Artikel Kehormatan: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum." PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law) 4, no. 2 (2017): 222–43. <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a1>.
- Parliament, UK. "Bill Stages — Northern Ireland (Executive Formation and Exercise of Functions) Act 2018," 2018. <https://services.parliament.uk/Bills/2017-19/northernirelandexecutiveformationandexerciseoffunctions/stages.html>.
- Parliament, UK. "Coronavirus Act 2020," 2020. <https://bills.parliament.uk/bills/2731/stages>.
- Parliament, UK. Coronavirus Act 2020 (2020). https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/pdfs/ukpga_20200007_en.pdf.
- Petrov, Jan. "The COVID-19 Emergency in the Age of Executive Aggrandizement: What Role for Legislative and Judicial Checks?" Theory and Practice of Legislation 8, no. 1–2 (2020): 71–92. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1788232>.
- Putrijanti, Aju, Lapon T. Leonard, dan Kartika Widya Utama. "Peran PTUN dan AUPB Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)." Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada 30, no. 2 (2018): 277-90. <https://doi.org/10.22146/jmh.33056>.
- Tan, Alan Khee-Jin. "Environmental Laws and Institutions in Southeast Asia: A Review of Recent Developments." Singapore Year Book of International Law 8 (2004): 177–192
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 126).
- Voermans, Wim, Hans-Martien ten Napel, Michal Diamant, Marga Groothuis,

Bernard Steunenberg, Reijer Passchier, dan Stefan Pack. *Legislative Processes in Transition: Comparative Study of the Legislative Processes in Finland, Slovenia and the United Kingdom as a Source of Inspiration for Enhancing the Efficiency of the Dutch Legislative Process*. Leiden/The Hague: Leiden University/WODC, 2012

Wiratraman, Herlambang Perdana. "Does Indonesian COVID-19 Emergency Law Secure Rule of Law and Human Rights?" *Journal of Southeast Asian Human Rights* 4, no. 1 (2020): 306–34. <https://jurnal.unej.ac.id/index.php/JSEHR/article/view/18244>.