BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Wabah *Coronavirus Disease (COVID-19)* atau yang lebih dikenal sebagai Pandemi *COVID-19* telah menjadi momok menakutkan diseluruh dunia sejak awal mewabah di Wuhan, Provinsi Hubei, Cina. Sejak kasus pertama muncul di Wuhan, terjadi peningkatan kasus *COVID-19* di China setiap hari dan memuncak disana diantara akhir Januari hingga awal Februari 2020.Awalnya kebanyakan laporan datang dari Hubei dan provinsi disekitar, kemudian bertambah hingga ke provinsi-provinsi lain di seluruh China dan keseluruh dunia (McGoogan, 2020).

Semua negara dituntut untuk berupaya maksimal dalam penanggulangan Pandemi *COVID-19* ini. Pada sektor kesehatan upaya yang dilakukan antara lain memberlakukan protokol kesahatan, *lockdown* berskala besar, *rapid test* dan/atau *swab test* secara masal (Tempo, 2020), dan berbagai upaya-upaya lain yang dilakukan untuk mendukung penanggulangan penyebaran Pandemi *COVID-19* ini. Upaya-upaya dalam sektor lain juga diterapkan, seperti melakukan realokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), penyaluran berbagai bentuk bantuan, pengaturan kebijakan-kebijakan yang relevan dengan keadaan di situasi Pandemi *COVID-19*, mengingat wabah seperti ini mampu berdampak besar bagi keberlangsungan hidup masyarakat.

Sebagai negara memiliki tanggungjawab untuk melindungi segenap warga negaranya, pemerintah Indonesia juga melaksanakan kewajibanya untuk membuat kebijakan dalam penanggulangan Pandemi *COVID-19* ini. Namun sebagai negara yang berlandaskan atas hukum, kebijakan yang dibuat oleh pembuat kebijakan dituntut memiliki dasar hukum yang jelas, tepat sasaran dan tidak menimbulkan polemik dikemudian hari. Apalagi kebijakan tersebut dibuat dalam keadaan darurat guna menanggulangi pandemi ini.

Salah satu kebijakan hukum yang diambil oleh pemerintah Indonesia dalam menanggulangi Pandemi *COVID-19* adalah dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan (selanjutnya disebut Perppu Penanganan *COVID-19*) yang kemudian telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan StabiIlitas Sistem Keuangan Untuk Penangana Pandemi *Corona Virus Desease 2019 (COVID-19)* Dan/Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Dan/Atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Penanganan *COVID-19*).

Jika ditinjau dari penjelasan umum Perppu Penanganan *COVID-19* Perppu ini dibuat berdasarkan penyebaran Pandemi *COVID-19* telah dinyatakan oleh *World Health Organization* sebagai pandemi global yang menjangkit hampir semua negara diseluruh dunia, termasuk Indonesia dan menunjukan peningkatan yang signifikan sehingga menimbulkan korban jiwa, serta kerugian materil yang kian membesar, dan berdampak kepada aspek sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah berpendapat implikasi pandemi *COVID-19*ini mengakibatkan perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan pendapatan negara, dan peningkatan belanja dan pembiayaan negara.Masih dalam penjelasan umum Perppu *COVID-19*, pemerintah juga memperkirakan pertumbuhan ekonomi global akan menurun dari 3% (tiga persen) menjadi hanya l,5% (satu koma lima persen). Selain itu, sistem keuangan juga dapat terdampak dengan ditandai oleh penurunan dari berbagai aktivitas ekonomi domestik.Sehingga, dipandang perlu adanya suatu upaya penyelamatan kesehatan serta perekonomian nasional dengan memfokuskan belanja negara untuk kesehatan, jaring pengaman sosial (*sosial safety net*), serta pemulihan perekonomian termasuk untuk dunia usaha dan masyarakat yang terdampak. Dalam sektor keuangan diperlukan adanya mitigasi bersama oleh Pemerintah dan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (selanjutnya disebut KSSK) untuk melakukan antisipasi (*forward looking).*

Berdasarkan hal tersebut, Perppu Penanganan *COVID-19* segera disahkan menjadi Undang-Undang Penanganan *COVID-19.* Namun, sejak ditetapkannya Perppu tersebut hingga disahkan menjadi Undang-Undang,

aturan tersebut mendapat perhatian berbagai kalangan masyarakat dan akademisi sehingga menuai berbagai kritik pada unsur-unsur yang dimuat pada aturan tersebut. Pada saat masih berupa Perppu mantan Ketua MPR Amien Rais, mantan Ketua Umum Pimpinan Pusat Muhammadiyah Sirajuddin Syamsuddin, dan Guru Besar Ekonomi Universitas Indonesia Sri Edi Swasono telah mengajukan gugatan *judicial revew* terhadap Perppu tersebut dengan perkara nomor 23/PUU-XVIII/2020. Selain itu, gugatan terhadap Perppu Penanganan *COVID-19* itu juga dilayangkan oleh perkumpulan Masyarakat Anti Korupsi Indonesia (MAKI), Yayasan Mega Bintang Solo Indonesia 1997, KEMAKI, LP3HI, dan PEKA dengan permohonan Nomor 24/PUU-XVIII/2020, namun kedua permohonan tersebut ditolak. Permohonan gugatan Perppu *COVID-19* dianggap telah kehilangan objek lantaran *beleid* tersebut telah sah menjadi Undang-Undang (Saputra, 2020).

Setelah ditetapkan menjadi Undang-Undang, kembali diajukan *judicial revew* ke Mahkamah Konstitusioleh Koalisi Masyarakat Penegak Kedaulatan dengan gugatan yang masih serupa dengan penggugat-penggugat sebelumnya dengan mentitikberatkan pelanggaran terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) pada beberapa pasal, antara lain Pasal 1 ayat (2) dan (3), Pasal 23 E, Pasal 27, dan Pasal 28 D ayat 1 (satu), dll. Dari beberapa pasal yang dianggap inkonstitusional dalam substansi gugatan *judicial revew* UU Penanganan *COVID-19,* yang paling mendapat sorotan adalah terdapat pada Pasal 27. Pasal tersebut dianggap berpotensi menimbulkan praktik KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme),

kartel, dan mal-administrasi penggunaan APBN atas dasar penanganan dampak *COVID-19* terhadap sistem perekonomian nasional karena KMPK menilai ada potensi terjadinya penyelewengan dan *moral hazard*pada pasal ini. Khususnya pada Pasal 27 ayat 2 (dua) yang berbunyi:

> "Anggota KSSK, Sekertaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementrian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainya, 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".

Menurut Sukamta anggota Banggar DPR dalam wawancara oleh CNN Indonesia kalimat "tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana" dalam pasal tersebut berentangan dengan prinsip supremasi hukum dan prinsip negara hukum (CNN Indonesia, 2020). Secara terminologi atau istilah, supremasi hukum adalah hukum pada posisi tertinggi yang dapat melindungi seluruh lapisan masyarakat tanpa adanya intervensi oleh dan dari pihak manapun termasuk oleh para penyelenggara negara.Unsur tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana dianggap telah membuat pejabat yang berkaitan dengan Undang-Undang Penanganan COVID-19 menjadi kebal akan hukum sehingga dikhawatirkan mampu menimbulkan celah untuk melakukan perbuatan penyalahgunaan wewenang *(abuse of power).* Dengan kata lain suatu prinsip negara hukum juga disalahi karena suatu negara dikatakan sebagai negara hukum apabila supremasi hukum sebagai landasan penyelenggaraan negara dijalankan tidak hanya sebatas hukum yang dibuat, namun sebagaimana hukum tersebut dilaksanakan dengan baik (Erowati, 2018).

Jika digabungkan dengan unsur selanjutnya, kalimat “tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” menjadi kalimat yang krusial karena pada kalimat tersebut terdapat unsur yang menjadikan pasal itu menjadi pasal yang *superbody* karena memberikan imunitas kepada pejabat pemerintahan yang bersangkutan untuk tidak bisa dimintai pertanggungjawaban atau dikoreksi melalui lembaga peradilan.

Unsur iktikad baik pada pasal ini dianggap menyerahkan penilaian terhadap ada tidaknya penyelewengan kekuasaan yang menibulkan kerugian pada keuangan negara secara subyektif penuh kepada penyelengara pemerintahan. Artinya tidak ada kejelasan makna unsur “iktikad baik” atau unsur ini merupakan sebuah norma kabur. Bila dikemudian hari ditemukan kasus penyelewengan kekuasaan terhadap keuangan negara dalam penanganan Pandemi *COVID-19* akan sangat sulit untuk membuktikan unsur pasal tersebut karena sebelum digunakan suatu pasal mestinya sudah memiliki penafsiran atau interpretasi yang jelas. Pembuat peraturan pundang-undangan harus merumuskan aturan secara jelas dan rinci mengenai perbuatan yang disebut dengan tindak pidana. Hal inilah yang disebut sebagai asas *lex certa* atau *bestimmtheitsgebot.* Pembuat undang-undang wajib mendefinisikan dengan jelas tanpa samar-samar (*nullum crimen nulla poena sine lege certa*), sehingga tidak ada perumusan yang ambigu mengenai perbuatan yang dilarang dan diberikan sanksi. Perumusan yang tidak jelas

atau terlalu rumit akan memunculkan sebuah ketidakpastian hukum (Iksan, 2017).

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan, penulis memandang perlu dilakukan kajian lebih mendalam terhadap apa interpretasi unsur iktikad baik dan bagaimana tolak ukur interpretasi unsur iktikad baik dalam pasal 27 ayat 2 (dua) UU Penanganan *COVID-19*. Oleh karena itu, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai, **"Interpretasi Unsur Iktikad Baik Dalam Ketentuan Pasal 27 Ayat 2 Undang-Undang Penanganan *COVID-19*"**.

1.2 Identifikasi Masalah

Permasalahan yang peneliti ajukan ini dapat diidentifikasikan permasalahannya sebagai berikut :

1. Pasal 27 UU Penanganan *COVID-19* berpotensi menimbulkan praktik KKN, kartel, dan mal-administrasi penggunaan APBN atas dasar penanganan dampak *COVID-19* terhadap sistem perekonomian nasional.
2. Kalimat "tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana" dalam Pasal 27 ayat 2 (dua) UU Penanganan *COVID-19* bertentangan dengan perinsip supremasi hukum dan prinsip negara hukum.
3. Unsur iktikad baik dalam kalimat "tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan" menjadi pasal yang *superbody* karena memberikan imunitas kepada pejabat pemerintahan yang bersangkutan untuk tidak bisa dimintai pertanggungjawaban atau dikoreksi melalui lembaga peradilan.

4. Tidak ada kejelasan makna unsur “iktikad baik” dalam ketentuan Pasal 27 Ayat2 (dua) UU Penanganan *COVID-19* merupakan sebuah norma kabur yang dapat menyerahkan penilaian terhadap ada atau tidaknya penyelewengan kekuasaan yang menibulkan kerugian pada keuangan negara secara subyektif penuh kepada penyelengara pemerintahan.

1.3 Pembatasan Masalah

Dari permasalahan yang telah dikemukakan diatas maka peneliti melakukan pembatasan pada ruang lingkup mengkaji bagimana interpretasi unsur iktikad baik dan bagaimana mengukur interpretasi unsur iktikad baik dalam Pasal 27 ayat 2 (dua) UU Penanganan *COVID-19*. Penelitian karya tulis yang bersifat ilmiah perlu ditegaskan mengenai materi yang diatur di dalamnya. Hal ini sangat diperlukan untuk menghindari agar isi atau materi yang terkandung di dalamnya tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang telah dirumuskan sehingga penjelasan tidak melebar yang pada akhirnya bisa mengaburkan apa yang menjadi inti dari tujuan pembahasan.

Untuk menghindari pembahasan menyimpang dari pokok permasalahan, sehingga diberikan batasan-batasan mengenai ruang lingkup permasalahan yang akan dibahas. Adapun batasan permasalahan yang akan dibahas adalah mengenai bagimana interpretasi unsur iktikad baik dan bagaimana mengukur interpretasi unsur iktikad baik dalam pasal 27 ayat 2 (dua) UU Penanganan *COVID-19* dalam kaitanya dengan pembuktian dalam hukum pidana.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah yang telah diuraikan diatas, dengan demikian dapat dirumuskan apa yang menjadi permasalahan dalam skripsi ini sebagai berikut:

1. Bagaimana interpretasi unsur iktikad baik dalam Pasal 27 ayat 2 (dua) UU Penanganan *COVID-19* ?
2. Bagaimana tolak ukur interpretasi unsur iktikad baik dalam Pasal 27 ayat 2 (dua) UU Penanganan *COVID-19* ?

1.5 Tujuan Penelitian

Suatu penelitian yang dilakukan tentu harus mempunyai tujuan yang ingin diperoleh dari hasil penelitian. Dalam merumuskan tujuan penelitian, peneliti berpegang pada masalah yang telah dirumuskan. Adapun tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Tujuan Umum :

   Untuk memberikan masukan dan sumbangan pemikiran dalam rangka penyusunan peraturan Perundang-undangan berkaitan dengan kejelasan makna unsur dalam sebuah peraturan, diharapkan untuk memiliki penafsiran atau interpretasi yang jelas atau tidak merupakan sebuah norma kabur. Khususnya dalam unsur iktikad baik pada ketentuan Pasal 27 ayat 2 (dua) UU Penanganan *COVID-19.*
2. Tujuan Khusus:
   a. Untuk mengetahui mengenai interpretasi usur iktikad baik dalam ketentuan Pasal 27 ayat 2 (dua) UU Penanganan *COVID-19.*

b. Untuk mengetahui mengenai tolak ukur interpretasi usur iktikad baik dalam ketentuan Pasal 27 ayat 2 (dua) UU Penanganan *COVID-19.*

1.6 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini dapat ditinjau dari dua segi yang saling berkaitan yakni dari segi teoritis dan segi praktis. Dengan adanya penelitian ini peneliti sangat berharap akan dapat memberikan manfaat :

1. Manfaat Teoritis
   a. Sebagai sarana untuk mengembangkan wawasan keilmuan di bidang hukum untuk mengetahui secara mendalam mengenai interpretasi usur iktikad baik dalam ketentuan Pasal 27 ayat 2 (dua) UU Penanganan *COVID-19*.
   b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran atau memberikan solusi dalam bidang hukum pidana terkait dengan interpretasi unsur suatu peraturan perundang-undangan. Dengan demikian pembaca atau calon peneliti lain akan semakin mengetahui mengenai interpretasi usur iktikad baik dalam ketentuan Pasal 27 ayat 2 (dua) UU Penanganan *COVID-19.*
2. Manfaat Praktis
   a. Untuk jadi bahan masukan dan acuan bagi praktisi hukum, akademisi serta masyarakat luas, yang menghadapi permasalahan yang berkaitan dengan interpretasi usur iktikad baik dalam ketentuan Pasal 27 ayat 2 (dua) UU Penanganan *COVID-19.* Sehingga tidak ada lagi penafsiran yang dianggap terlalu subyektif kepada penyelenggara pemerintahan dan pemikiran bahwa unsur ini memberikan imunitas kepada

penyelenggara pemerintahan dari permintaan pertanggungjawaban atau koreksi konerjanya melalui lembaga peradilan pada masa Pandemi *COVID-19.*

b. Menjadi bahan informasi ilmiah yang dapat digunakan sebagai pedoman bagi para pihak atau peneliti lain yang ingin melakukan kajian dan penelitian selanjutnya berkaitan dengan bidang penelitian yang diteliti.

c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran di bidang hukum serta memberikan kontribusi bagi pemerintah dalam membuat kebijakan mengenai penanganan *COVID-19* ataupun keadaan mendesak lain yang jelas, tepat sasaran dan tidak menimbulkan polemik dikemudian hari.