



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 37/PUU-XVIII/2020**

Tentang

**Batas Waktu Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 dan
Ancaman Hukuman Perdata dan Pidana Bagi Pelaku Penyalahgunaan
Keuangan Penanganan Pandemi Covid-19**

- Pemohon** : Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (YAPPIKA), dkk
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UU 2/2020) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
- Pokok Perkara** : Pengujian Formil dan Materiil Judul dan Norma Pasal 1 ayat (3), Pasal 2 ayat (1) huruf a, Pasal 2 ayat (1) huruf a angka 1, Pasal 2 ayat (1) huruf e angka 2, Pasal 2 ayat (1) huruf f, Pasal 2 ayat (1) huruf g, Pasal 3 ayat (2), Pasal 4 ayat (1) huruf a, Pasal 4 ayat (2), Pasal 5 ayat (1) huruf a dan huruf b, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 9, Pasal 10 ayat (1), Pasal 10 ayat (2), Pasal 12 ayat (1), Pasal 16 ayat (1) huruf c, Pasal 19, Pasal 23 ayat (1) huruf a, Pasal 27 ayat (1), Pasal 27 ayat (2) dan ayat (3), dan pasal 29 Lampiran UU 2/2020 terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 24, Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 29 ayat (1), UUD 1945
- Amar Putusan** : **Mengadili:**
Dalam Pengujian Formil:
Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
Dalam Pengujian Materiil:
1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan frasa “bukan merupakan kerugian negara” Pasal 27 ayat (1) Lampiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran

Negara Republik Indonesia Nomor 6516) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, “bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Sehingga Pasal 27 ayat (1) Lampiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6516) yang semula berbunyi, “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”, menjadi selengkapnya berbunyi, **“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 sepanjang dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”**.

3. Menyatakan frasa “bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara” dalam Pasal 27 ayat (3) Lampiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6516) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, “bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara sepanjang dilakukan terkait dengan penanganan pandemi Covid-19

serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Sehingga Pasal 27 ayat (3) Lampiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6516) yang semula berbunyi, “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”, menjadi selengkapnya berbunyi, **“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 sepanjang dilakukan terkait dengan penanganan pandemi Covid-19 serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”**.

4. Menyatakan Pasal 29 Lampiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6516) yang semula berbunyi, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan” bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, **“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan harus dinyatakan tidak berlaku lagi sejak Presiden mengumumkan secara resmi bahwa status pandemi Covid-19 telah berakhir di Indonesia dan status tersebut harus dinyatakan paling lambat akhir tahun ke-2. Dalam hal secara faktual pandemi Covid-19 belum berakhir, sebelum memasuki tahun ke-3 UU *a quo* masih dapat diberlakukan namun pengalokasian anggaran dan penentuan batas defisit anggaran untuk penanganan Pandemi Covid-19, harus mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD”**.
5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.
6. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

Tanggal Putusan : Kamis, 28 Oktober 2021

Ikhtisar Putusan :

Para Pemohon terdiri dari Pemohon I yakni Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tumbuh dan berkembang secara swadaya, yang memiliki visi terwujudnya masyarakat sipil yang demokratis, mandiri, dan berkeadilan dalam memperjuangkan hak-hak warga (Pemohon I). Adapun Pemohon II sampai dengan Pemohon IV adalah aktivis yang memperjuangkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan Pemohon adalah pengujian Undang-Undang *in casu* pengujian formil dan materil Judul dan norma Pasal 1 ayat (3), Pasal 2 ayat (1) huruf a, Pasal 2 ayat (1) huruf a angka 1, Pasal 2 ayat (1) huruf e angka 2, Pasal 2 ayat (1) huruf f, Pasal 2 ayat (1) huruf g, Pasal 3 ayat (2), Pasal 4 ayat (1) huruf a, Pasal 4 ayat (2), Pasal 5 ayat (1) huruf a dan huruf b, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 9, Pasal 10 ayat (1), Pasal 10 ayat (2), Pasal 12 ayat (1), Pasal 16 ayat (1) huruf c, Pasal 19, Pasal 23 ayat (1) huruf a, Pasal 27 ayat (1), Pasal 27 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 29 UU 2/2020 terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Terkait tenggang waktu pengujian Formil, bahwa oleh karena UU 2/2020 diundangkan pada 18 Mei 2020 dan para Pemohon mengajukan permohonan kepada Mahkamah pada 15 Mei 2020 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 91/PAN.MK/2020, maka permohonan pengujian formil UU 2/2020 tersebut masih dalam tenggang waktu sebagaimana dipersyaratkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009. Adapun terkait dengan tenggang waktu penyelesaian pengujian formil undang-undang di Mahkamah sebagaimana dipersyaratkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XVII/2019, bertanggal 4 Mei 2021, oleh karena perkara *a quo* sedang dalam masa pemeriksaan persidangan ketika putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XVII/2019 diucapkan, maka menurut Mahkamah perkara *a quo* tidak termasuk dalam kategori yang terikat dengan persyaratan rentang waktu 60 (enam puluh) hari kerja sejak dicatat dalam BRPK untuk diselesaikan oleh Mahkamah karena Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XVII/2019, diucapkan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat pada 4 Mei 2021 sehingga tidak dapat diberlakukan surut pada permohonan *a quo*. Begitu pula dengan tata cara pemeriksaan yang dapat dilakukan secara terpisah atau *splitsing* antara pengujian formil dengan pengujian materil dalam permohonan *a quo* pun belum dapat diberlakukan.

Terkait dengan kedudukan hukum para Pemohon, bahwa pada pokoknya para Pemohon mendalilkan pembentukan UU 2/2020 yang berasal dari Perpu Proses pembahasannya tidak melibatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan menggunakan rapat virtual yang berpotensi tidak dihadiri secara konkret telah melanggar hak konstitusional para Pemohon karena telah mengingkari upaya-upaya para Pemohon untuk mengadvokasikan dan memengaruhi penerapan *good governance*, dalam hal ini ketaatan pada prosedur konstitusional penyusunan Undang-Undang Penetapan Perpu. Sedangkan pasal-pasal yang diuji oleh para Pemohon telah melanggar hak konstitusional para Pemohon, karena ketentuan-ketentuan dalam lampiran undang-undang tersebut yang mengatur penggunaan anggaran dalam penanganan pandemi Covid-19 merugikan para Pemohon untuk mengadvokasi dan memperoleh pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel, transparan, dan tepat sasaran untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat di masa pandemi Covid-19, serta melegitimasi penyelewengan pengelolaan keuangan negara dan membebaskan penyelenggara negara dari jeratan pasal tindak pidana korupsi, dan juga tidak memberikan batasan waktu keberlakuan UU 2/2020 yang berasal, sehingga pemerintah berpotensi sewenang-wenang. Bahwa berdasarkan seluruh uraian mengenai dalil kedudukan hukum para Pemohon tersebut, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya dalil para Pemohon perihal proses pembentukan UU 2/2020 serta pertentangan norma dalam pasal-pasal yang dimohonkan pengujian terhadap UUD 1945, menurut Mahkamah, para Pemohon yang terdiri dari Lembaga Swadaya Masyarakat (Pemohon I) dan para aktivis yang memperjuangkan tata kelola pemerintahan yang baik (Pemohon II sampai dengan Pemohon IV) telah dapat menguraikan hubungan pertautan yang langsung dengan undang-undang yang dimohonkan dan menguraikan secara spesifik adanya hubungan kausalitas antara berlakunya norma yang diuji oleh para Pemohon

dengan anggapan kerugian konstitusional para Pemohon yang diatur dalam Pasal UUD 1945. Terlebih lagi, para Pemohon adalah warga negara yang terdampak langsung oleh kebijakan keuangan negara sebagaimana diatur dalam UU 2/2020. Anggapan kerugian faktual dan kerugian potensial dimaksud tidak terjadi lagi dan tidak akan terjadi lagi apabila permohonan para Pemohon *a quo* dikabulkan. Dengan demikian Mahkamah berpendapat para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai para Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Bahwa terkait dengan pengujian formil yang pada pokoknya para Pemohon mendalilkan dengan tidak dilibatkannya DPD dalam pembahasan Perpu 1/2020 yang telah ditetapkan menjadi UU 2/2020 yang substansinya berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah daerah telah mereduksi nilai *rule of law*, sehingga kekuasaan DPD dikurangi untuk ikut membahas dan memberikan pertimbangan terhadap isu daerah, dengan demikian dengan tidak dilibatkannya DPD dalam pembahasan UU 2/2020 merupakan suatu kecacatan formil pembentukan undang-undang, serta pengambilan keputusan melalui rapat virtual menurut para Pemohon berpotensi melanggar kedaulatan rakyat, karena dengan adanya potensi kehadiran secara tidak konkret dan sekadar "titip absen" bernilai inkonstitusional dan telah mereduksi esensi pelaksanaan mandat rakyat yang dititipkan kepada para wakilnya di DPR Mahkamah pada pokoknya berpendapat sebagai berikut:

1. Bahwa UU 2/2020 merupakan undang-undang yang berasal dari Perpu. Berdasarkan ketentuan Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945, dari aspek pengusulan sebuah RUU, DPD hanya diberikan kewenangan legislasi sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945, yakni berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sementara itu, dari aspek pembahasan, DPD berwenang mengikuti pembahasan terhadap RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang APBN dan Rancangan Undang-Undang tentang pajak, pendidikan, dan agama. Sekalipun sebagian substansi UU 2/2020 mengandung materi yang berkaitan langsung dengan kebijakan anggaran/keuangan negara, namun dikarenakan UU *a quo* berasal dari Perpu Nomor 1/2020 sehingga secara konstitusional proses penetapan Perpu menjadi undang-undang tunduk kepada norma Pasal 22 UUD 1945. Dalam hal ini Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*".
2. Bahwa latar belakang Presiden mengeluarkan Perpu ini didasarkan pada fakta adanya pandemi Covid-19. Hal demikian tertuang dalam konsideran "Menimbang" yang diuraikan dengan lebih rinci dalam bagian Penjelasan Perpu 1/2020. Dan setelah mencermati bagian Penjelasan Perpu 1/2020, Mahkamah perlu mengaitkan dengan syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana ditentukan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, bertanggal 8 Februari 2010, yaitu: a) adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; b) Undang-Undang yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau tidak memadainya Undang-Undang yang saat ini ada; dan c) kondisi kekosongan hukum yang tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa yang memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. Sehingga, menurut Mahkamah Perpu *a quo* telah memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut, menurut Mahkamah meskipun dalam pembentukan dan penetapan Perpu 1/2020 menjadi UU 2/2020 tidak melibatkan DPD, namun pembentukan UU 2/2020 telah sesuai dengan ketentuan Pasal 22 UUD 1945, sehingga dalil para Pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum.

3. Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang pada pokoknya mendalilkan pengambilan keputusan melalui rapat virtual berpotensi melanggar kedaulatan rakyat, menurut Mahkamah Pandemi Covid-19 merupakan pandemi global yang telah ditetapkan *World Health Organization (WHO)* pada 11 Maret 2020. Tidak hanya WHO, di Indonesia, pandemi Covid-19 telah ditetapkan oleh Presiden sebagai bencana nasional non-alam yang memicu munculnya kedaruratan Kesehatan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*. Adanya perubahan pola interaksi antar-manusia yang harus menerapkan protokol kesehatan seperti menjaga jarak baik secara fisik maupun secara sosial (*physical and social distancing*), menghindari kerumunan, membatasi pergerakan orang, memakai masker, mencuci tangan guna mencegah penularan. Kondisi ini menuntut penanganan secara cepat dan tepat, salah satunya dengan membuat berbagai regulasi. Namun, proses pembentukan undang-undang mengalami berbagai macam kendala disebabkan adanya pembatasan pergerakan masyarakat melalui Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) maupun Pembatasan Pemberlakuan Kegiatan Masyarakat (PPKM). Begitu pula dalam berbagai penyelenggaraan negara pun mengalami permasalahan serupa. Oleh karena itu, kinerja legislasi dalam rangka membuat regulasi yang dibutuhkan masyarakat maupun demi efektivitas jalannya proses dan program pemerintahan tidak boleh terhambat. Dengan demikian menurut Mahkamah, pertemuan yang dilakukan secara virtual oleh DPR dan Presiden dengan memanfaatkan kecanggihan teknologi saat ini dalam membuat regulasi yang dibutuhkan adalah sebuah kebutuhan dan suatu terobosan untuk tetap menghadirkan negara dalam kehidupan masyarakat terutama dalam masa pandemi. Terlebih lagi, di masa pandemi Covid-19 yang secara faktual telah menimbulkan krisis kesehatan, kemanusiaan, dan perlunya segera dilakukan penyelamatan ekonomi serta keuangan dengan berorientasi pada keselamatan rakyat. Sebab, keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi (*Salus Populi Suprema Lex Esto*).
4. Bahwa dalam menyikapi pandemi Covid-19 dan untuk tetap dapat menjalankan tugas dalam penyusunan legislasi, tindakan yang dilakukan DPR dengan menetapkan Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (Tatib DPR 2020) yang mulai berlaku pada 2 April 2020 adalah bagian dari upaya mengantisipasi penyebaran Covid-19.
5. Bahwa di masa pandemi Covid-19 yang telah berlangsung sejak awal 2020 hingga saat ini di mana mobilitas, kegiatan, acara baik itu Rapat Dengar Pendapat (RDP), seminar, diskusi terbatas (*Focus Group Discussion*) dan jaring aspirasi publik serba terbatas, tetapi di sisi lain kerja legislasi oleh lembaga perwakilan rakyat tak boleh terhambat. Banyak RUU yang harus diselesaikan sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan oleh DPR untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pelaku usaha. Oleh karena itu, partisipasi publik tidak dapat dilakukan secara langsung (tatap muka) karena keterbatasan-keterbatasan yang diakibatkan kondisi pandemi, sehingga partisipasi publik secara konvensional tidak relevan dipersoalkan dalam masa pandemi Covid-19. Dengan demikian, berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah bahwa dalil para Pemohon yang pada pokoknya menyatakan bahwa rapat virtual berpotensi melanggar kedaulatan rakyat tidak beralasan menurut hukum.
6. Bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan tersebut di atas menurut Mahkamah terkait dengan pengujian formil yang diajukan oleh para Pemohon dalam permohonan *a quo* adalah tidak beralasan menurut hukum.
7. Bahwa terkait dengan pengujian materil, terlebih dahulu Mahkamah mempertimbangkan mengenai Judul dan norma Pasal 1 ayat (3), Pasal 2 ayat (1) huruf a, Pasal 2 ayat (1) huruf a angka 1, Pasal 2 ayat (1) huruf e angka 2, Pasal 2 ayat (1) huruf f, Pasal 2 ayat (1) huruf g, Pasal 3 ayat (2), Pasal 4 ayat (1) huruf a, Pasal 4 ayat (2), Pasal 5 ayat (1) huruf a dan huruf b, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 9, Pasal 10 ayat (1), Pasal 10 ayat (2), Pasal 12 ayat (1), Pasal 16 ayat (1) huruf c, Pasal 19, dan Pasal 23 ayat (1) huruf a Lampiran UU 2/2020 yang menurut Mahkamah tidak dapat dilepaskan dari kekhawatiran para Pemohon

berkenaan dengan penggunaan keuangan negara dalam penanggulangan pandemi Covid 19 yang terdapat dalam permohonan para Pemohon, sehingga menurut Mahkamah sesungguhnya pilihan kebijakan pemerintah sebagaimana tertuang dalam norma-norma yang dilakukan pengujian tersebut di atas oleh para Pemohon adalah pilihan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah karena adanya keterdesakan keadaan atau kondisi darurat. Dalam hal ini, kebijakan dalam penanganan pandemi Covid-19 yang tidak bisa tidak harus bersentuhan dengan soal keuangan atau anggaran, termasuk dalam hal ini kemungkinan-kemungkinan adanya asumsi penyalahgunaan keuangan negara dimaksud. Oleh karena itu, Mahkamah dapat memahami pilihan kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah tersebut karena pemerintah memang memiliki pilihan yang sangat terbatas dalam penanganan pandemi Covid-19 yang tentunya memerlukan beban anggaran yang tidak bisa diprediksi sebagaimana layaknya beban anggaran negara dalam keadaan normal. Dengan demikian, Mahkamah tidak serta-merta juga menegasikan adanya kekhawatiran-kekhawatiran semua pihak, termasuk dalam hal ini para Pemohon, adanya gangguan stabilitas keuangan yang dipergunakan untuk fokus pada penanganan pandemi Covid-19. sehingga, terkait dengan persoalan perluasan judul yang dikhawatirkan oleh para Pemohon dengan sendirinya telah terjawab dengan adanya penegasan *a quo* dari Mahkamah. Namun demikian, dalam keadaan yang dilema seperti saat ini Mahkamah menegaskan tidak ada persoalan konstitusionalitas berkaitan dengan norma-norma yang dipersoalkan para Pemohon tersebut di atas sepanjang hal tersebut hanya berkaitan dengan penanganan pandemi Covid-19. Oleh karena itu, dalil-dalil para Pemohon berkaitan dengan inkonstitusionalitas pasal-pasal tersebut di atas tidak beralasan menurut hukum.

8. Bahwa kekhawatiran-kekhawatiran para Pemohon di atas menurut Mahkamah juga akan terjawab dengan sendirinya setelah Mahkamah menilai konstitusionalitas norma Pasal 29 Lampiran UU 2/2020. Oleh karena itu, selanjutnya Mahkamah mempertimbangkan konstitusionalitas norma Pasal 29 Lampiran UU 2/2020 yang menurut para Pemohon bertentangan dengan prinsip negara hukum dan prinsip jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil karena pasal *a quo* sebagai penutup tidak memberikan jangka waktu keberlakuan kendati diterbitkan untuk menyelesaikan persoalan di masa darurat kesehatan masyarakat. Terhadap dalil para Pemohon tersebut, menurut Mahkamah terlepas dari adanya persetujuan DPR terhadap Perpu *a quo*, tidak adanya pemuatan batas waktu yang tegas dalam UU *a quo* memberikan dampak yang cukup signifikan tentang batas waktu keberlakuan keadaan darurat yang merupakan substansi utama karena karakteristik yang dimiliki oleh UU yang berasal dari Perpu dimaksudkan untuk mengatasi kedaruratan akibat pandemi Covid-19. Terlebih substansi dalam Lampiran UU *a quo* sebagaimana termaktub dalam Pasal 28 UU 2/2020 yang telah menganulir beberapa norma pasal berbagai undang-undang. Oleh karena itu, apabila tidak dilakukan pembatasan waktu pemberlakuan UU 2/2020, maka sejumlah norma dalam berbagai undang-undang yang dianulir tersebut akan kehilangan keberlakuannya secara permanen. Bahkan ketika pandemi Covid-19 telah berakhir, dengan tidak adanya batasan waktu tersebut norma-norma yang dianulir oleh Pasal 28 Lampiran UU 2/2020 tetap saja tidak berlaku karena masih digunakan untuk kepentingan yang lain yaitu dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan. Hal demikian menimbulkan ketidakpastian akan batas waktu kondisi kegentingan yang memaksa. Terlebih, pemberlakuan undang-undang *a quo* berkaitan erat dengan penggunaan keuangan negara yang sangat memengaruhi perekonomian negara yang berdasarkan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 seharusnya mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD.
9. Bahwa hal utama yang juga harus ditekankan dalam hal keadaan darurat adalah batasan waktu yang jelas tentang kapan situasi darurat pandemi Covid-19 akan berakhir. Secara konseptual, *state of emergency* dan *law in time of crisis* harus menjadi satu kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisahkan sebagai upaya untuk menegaskan kepada masyarakat bahwa keadaan darurat akan ada ujungnya sehingga hal tersebut pastinya akan

menimbulkan adanya kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka Mahkamah dalam putusan ini harus menegaskan pembatasan waktu pemberlakuan UU *a quo* secara tegas dan pasti agar semua pihak memiliki kepastian atas segala ketentuan dalam UU ini yang hanyalah dalam rangka menanggulangi dan mengantisipasi dampak dari pandemi Covid-19 sehingga keberlakuan UU ini harus dikaitkan dengan status kedaruratan yang terjadi karena pandemi tersebut. Oleh karena itu, UU ini hanya berlaku selama status pandemi Covid-19 belum diumumkan berakhir oleh Presiden dan paling lama hingga akhir tahun ke-2 sejak UU 2/2020 diundangkan. Namun demikian, dalam hal pandemi diperkirakan akan berlangsung lebih lama, sebelum memasuki tahun ke-3, berkaitan dengan pengalokasian anggaran untuk penanganan Pandemi Covid-19, harus mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD. Pembatasan demikian perlu dilakukan karena UU *a quo* telah memberikan pembatasan perihal skema defisit anggaran sampai tahun 2022. Oleh karena itu, pembatasan dua tahun paling lambat Presiden mengumumkan secara resmi berakhirnya pandemi adalah sesuai dengan jangka waktu perkiraan defisit anggaran tersebut di atas. Dengan demikian, berdasarkan pertimbangan tersebut menurut Mahkamah Pasal 29 Lampiran UU 2/2020 harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan harus dinyatakan tidak berlaku lagi sejak Presiden mengumumkan secara resmi bahwa status pandemi Covid-19 telah berakhir di Indonesia dan status tersebut harus dinyatakan paling lambat akhir tahun ke-2. Dalam hal secara faktual pandemi Covid-19 belum berakhir, sebelum memasuki tahun ke-3 UU *a quo* masih dapat diberlakukan namun pengalokasian anggaran dan penentuan batas defisit anggaran untuk penanganan Pandemi Covid-19, harus mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD.

10. Bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum di atas telah ternyata Pasal 29 Lampiran UU 2/2020 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai **“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan harus dinyatakan tidak berlaku lagi sejak Presiden mengumumkan secara resmi bahwa status pandemi Covid-19 telah berakhir di Indonesia dan status tersebut harus dinyatakan paling lambat akhir tahun ke-2. Dalam hal secara faktual pandemi Covid-19 belum berakhir, sebelum memasuki tahun ke-3 UU *a quo* masih dapat diberlakukan namun pengalokasian anggaran dan penentuan batas defisit anggaran untuk penanganan Pandemi Covid-19, harus mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD”**. Dengan demikian, menurut Mahkamah dalil para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.
11. Bahwa terhadap dalil para Pemohon Pasal 27 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Lampiran UU 2/2020 bertentangan dengan prinsip negara hukum, prinsip pengelolaan keuangan negara, kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), kewenangan kekuasaan kehakiman, prinsip persamaan di mata hukum (*equality before the law*), dan prinsip jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, karena pasal-pasal *a quo* memberikan imunitas bagi penyelenggara negara agar terbebas dari tuntutan hukum dalam melaksanakan ketentuan Perpu *a quo*. Mahkamah berpendapat bahwa frasa “bukan kerugian negara” dalam norma Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU 2/2020, oleh karena terhadap hal tersebut berkaitan erat dengan keuangan negara, maka tidak dapat dilepaskan dari Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) yang menentukan salah satu unsur esensial yang harus dipenuhi dalam membuktikan terjadinya tindak pidana korupsi adalah terpenuhinya unsur “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”. Kerugian keuangan negara atau perekonomian negara terjadi karena adanya penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam perspektif Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU 2/2020 apabila dicermati dengan saksama tidak ditemukan adanya unsur kerugian negara baik terhadap biaya yang dipergunakan untuk penanganan pandemi Covid-19 yang dikeluarkan

dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan oleh Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara, termasuk kebijakan keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan dan program pemulihan ekonomi nasional merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis. Dengan demikian, secara *a contrario* meskipun penggunaan biaya dari keuangan negara untuk kepentingan penanganan pandemi Covid-19 dilakukan tidak dengan iktikad baik dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan maka terhadap pelaku yang melakukan penyalahgunaan kewenangan dimaksud tidak dapat dilakukan tuntutan pidana sebab telah terkunci dengan adanya frasa “bukan merupakan kerugian negara” sebagaimana termaktub dalam norma Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU 2/2020. Hal demikian tidak sejalan dengan ketentuan norma Pasal 27 ayat (2) UU *a quo* yang membuka kemungkinan dapat dituntutnya baik secara pidana maupun perdata terhadap 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 jika dalam melaksanakan tugasnya tidak dengan iktikad baik dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sebab, ketentuan yang membuka kemungkinan dapat dituntutnya baik secara pidana maupun perdata dalam Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU 2/2020 harus terpenuhi unsur yang esensial yaitu adanya “kerugian negara”, yang ditimbulkan karena adanya penggunaan keuangan negara yang dilandaskan pada iktikad tidak baik dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

12. Bahwa keadaan sebagaimana diuraikan tersebut di atas berakibat hukum ketentuan Pasal 27 ayat (2) UU 2/2020 tidak dapat diberlakukan atau diterapkan terhadap siapapun yang melakukan penyalahgunaan kewenangan berkaitan dengan keuangan negara apabila frasa “bukan merupakan kerugian negara” tetap dipertahankan sekalipun penyalahgunaan kewenangan tersebut benar-benar didasarkan pada iktikad yang tidak baik dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, kepada pelaku penyalahgunaan kewenangan terhadap keuangan negara dalam UU *a quo* sudah tertutup kemungkinan dibukanya untuk dilakukan penuntutan baik secara pidana dan/atau perdata. Sebab, sebagaimana telah dipertimbangkan sebelumnya, untuk dapat dilakukan tuntutan baik pidana maupun perdata, harus terpenuhi unsur fundamental adanya “kerugian negara” (vide Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor) dan unsur “kerugian” dalam perbuatan melawan hukum (vide Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata).
13. Bahwa ketentuan Pasal 27 Lampiran UU 2/2020 juga berpotensi memberikan hak imunitas bagi pihak-pihak yang telah disebutkan secara spesifik dalam Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU 2/2020 yang pada akhirnya berpotensi menyebabkan impunitas dalam penegakan hukum. Menurut Mahkamah, apabila melihat konstruksi Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU 2/2020 yang secara spesifik mengatur perihal bahwa semua biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan penanggulangan krisis akibat pandemi Covid-19 merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dan “bukan merupakan kerugian negara”, maka hal utama yang menjadi patokan adalah terkait dengan hak imunitas yang dikhususkan bagi pejabat pengambil kebijakan dalam hal penanggulangan krisis ekonomi akibat pandemi Covid-19 yang tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana apabila dalam hal melaksanakan tugas tersebut didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Munculnya kata “biaya” dan frasa “bukan merupakan kerugian negara” dalam Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU 2/2020 yang tidak dibarengi dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan pada akhirnya telah menyebabkan Pasal *a quo* menimbulkan ketidakpastian dalam penegakan hukum. Menurut Mahkamah penempatan frasa “bukan merupakan kerugian negara” dalam Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU 2/2020 dapat dipastikan bertentangan dengan prinsip *due process of law* untuk mendapatkan perlindungan yang sama (*equal protection*). Perbedaan demikian tentunya telah mengingkari hak semua orang, oleh karena suatu undang-undang yang

meniadakan hak bagi beberapa orang untuk dikecualikan tetapi memberikan hak demikian kepada orang lain tanpa pengecualian maka keadaan demikian dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap *equal protection*. Oleh karena itu, demi kepastian hukum norma Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU 2/2020 harus dinyatakan inkonstitusional sepanjang frasa “bukan merupakan kerugian negara” tidak dimaknai “bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut, telah ternyata Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU 2/2020 bertentangan dengan prinsip kepastian dan perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, dalil permohonan para Pemohon berkenaan dengan Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU 2/2020 beralasan menurut hukum untuk sebagian.

14. Bahwa terhadap norma Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU 2/2020, Mahkamah mempertimbangkan, oleh karena telah dinyatakan inkonstitusionalnya frasa “bukan merupakan kerugian negara” secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan” dalam norma Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU 2/2020, maka dengan demikian sudah tidak terdapat lagi adanya persoalan inkonstitusionalitas antara norma Pasal 27 ayat (1) dengan Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU 2/2020. Sehingga, tidak terdapat lagi persoalan inkonstitusionalitas terhadap norma Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU 2/2020. Sebab, tindakan hukum baik secara pidana maupun perdata tetap dapat dilakukan terhadap subjek hukum yang melakukan penyalahgunaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU 2/2020 sepanjang perbuatan tersebut menimbulkan kerugian negara karena dilakukan dengan iktikad tidak baik dan melanggar peraturan perundang-undangan dalam norma Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU 2/2020. Oleh karena itu berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, telah ternyata Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU 2/2020 telah menjamin kepastian hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, dalil permohonan para Pemohon berkenaan dengan inkonstitusionalitas Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU 2/2020 adalah tidak beralasan menurut hukum.
15. Bahwa terkait dengan konstitusionalitas Pasal 27 ayat (3) UU 2/2020 yang menyatakan segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan UU 2/2020 bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Terhadap dalil *a quo* Mahkamah mempertimbangkan bahwa ketentuan Pasal 27 ayat (3) UU 2/2020 tidak dapat dilepaskan dari adanya ketentuan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Dengan merujuk ketentuan Pasal 49 UU PTUN tersebut di atas, maka sesungguhnya dalam keadaan pandemi Covid-19 seperti yang terjadi saat ini merupakan bagian dari keadaan yang dikecualikan untuk tidak dapat dijadikan sebagai objek gugatan terhadap Keputusan Badan Tata Usaha Negara kepada Peradilan Tata Usaha Negara. Namun demikian, setelah dicermati dengan saksama telah ternyata UU 2/2020 tidak hanya berkaitan dengan pandemi Covid-19 tetapi juga berkaitan dengan berbagai macam ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan (vide Judul UU 2/2020). Oleh karena itu, terhadap keadaan di luar pandemi Covid-19 dan begitu pula terhadap keputusan Badan Tata Usaha Negara yang didasarkan pada iktikad yang tidak baik dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, menurut Mahkamah hal demikian seharusnya tetap dapat dikontrol dan dapat dijadikan objek gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Terlebih lagi, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014) objek gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara tidak hanya keputusan tetapi juga tindakan administrasi pemerintahan (vide Pasal 75 dan Penjelasan Umum UU 30/2014). Dengan demikian, apabila fungsi kontrol tersebut tidak diberikan maka hal demikian berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan (*abuse of power*) dan

ketidakpastian hukum. Sebab, sesungguhnya yang mempunyai kewenangan untuk menilai keputusan dan/atau tindakan bertentangan atau tidak bertentangan dengan hukum adalah Hakim Pengadilan. Oleh karena itu, sepanjang keputusan dan/atau tindakan diterbitkan dalam kaitannya dengan pandemi Covid-19 serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan hakim harus menyatakan bahwa objek keputusan Badan Tata Usaha Negara dan/atau tindakan administrasi pemerintahan bukan merupakan objek gugatan. Namun, dalam hal yang terjadi secara faktual adalah sebaliknya, maka keputusan badan tata usaha negara dan/atau tindakan pemerintahan tersebut jika terbukti adanya penyalahgunaan wewenang harus dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

16. Bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, telah ternyata Pasal 27 ayat (3) Lampiran UU 2/2020 telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan perlakuan yang tidak sama di hadapan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sepanjang frasa “bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara”, sepanjang tidak dimaknai “**bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara sepanjang dilakukan terkait dengan penanganan pandemi Covid-19 serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan**”. Dengan demikian, permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.
17. Bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, menurut Mahkamah ketentuan norma Pasal 27 ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 29 Lampiran UU 2/2020 harus dinyatakan inkonstitusional bersyarat sehingga Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya sebagai berikut:

Mengadili:

Dalam Pengujian Formil:

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;

Dalam Pengujian Materiil:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan frasa “bukan merupakan kerugian negara” Pasal 27 ayat (1) Lampiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6516) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, “bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Sehingga Pasal 27 ayat (1) Lampiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6516) yang semula berbunyi, “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”, menjadi selengkapnya berbunyi, **“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 sepanjang dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”**.

3. Menyatakan frasa “bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara” dalam Pasal 27 ayat (3) Lampiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6516) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, “bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara sepanjang dilakukan terkait dengan penanganan pandemi Covid-19 serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Sehingga Pasal 27 ayat (3) Lampiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6516) yang semula berbunyi, “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”, menjadi selengkapnya berbunyi, **“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 sepanjang dilakukan terkait dengan penanganan pandemi Covid-19 serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”**.
4. Menyatakan Pasal 29 Lampiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6516) yang semula berbunyi, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan” bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, **“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan harus dinyatakan tidak berlaku lagi sejak Presiden mengumumkan secara resmi bahwa status pandemi Covid-19 telah berakhir di Indonesia dan status tersebut harus dinyatakan paling lambat akhir tahun ke-2. Dalam hal secara faktual pandemi Covid-19 belum berakhir, sebelum memasuki tahun ke-3 UU *a quo* masih dapat diberlakukan namun pengalokasian anggaran**

dan penentuan batas defisit anggaran untuk penanganan Pandemi Covid-19, harus mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD”.

5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.
6. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

Pendapat Berbeda (*dissenting opinion*)

Bahwa terhadap putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, 3 (tiga) orang Hakim Konstitusi, yaitu Hakim Konstitusi Anwar Usman, Hakim Konstitusi Arief Hidayat, dan Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) sebagai berikut:

- a. Permohonan pengujian formil tidak beralasan menurut hukum. Oleh karenanya menolak permohonan pengujian formil para Pemohon;
- b. Mengenai semua dalil yang diuraikan oleh para Pemohon yang dinyatakan tidak beralasan menurut hukum dan oleh karenanya ditolak, kecuali terhadap Pasal 27 ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 29 Lampiran UU 2/2020.
- c. Bahwa dalil para Pemohon mengenai Pasal 27 ayat (1) dan ayat (3) Lampiran UU 2/2020 bertentangan dengan prinsip negara hukum, prinsip pengelolaan keuangan negara, kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), kewenangan kekuasaan kehakiman, prinsip persamaan di mata hukum (*equality before the law*), dan prinsip jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Bahwa terhadap dalil tersebut, selama kebijakan keuangan negara tidak melawan hukum, maka biaya yang dikeluarkan bukan kerugian negara. Apabila dalam perbuatan/tindakan pelaksana UU 2/2020 ternyata dilakukan secara melawan hukum atau tidak memenuhi syarat dalam Pasal 27 ayat (2) Lampiran UU 2/2020, maka tentunya mekanisme *check and balances* tetap dapat berlaku. Lebih lanjut, Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU 2/2020 sama sekali tidak menghilangkan wewenang BPK untuk melaksanakan pengawasan dalam rangka pelaksanaan UU 2/2020.
- d. Bahwa tujuan dari pencantuman Pasal 27 Lampiran UU 2/2020 bukan dimaksudkan untuk memberikan imunitas absolut, namun lebih kepada memberikan jaminan sekaligus *confidence* bagi pelaksana Lampiran UU 2/2020 dalam kerangka hukum dan sistem hukum yang akan melindunginya dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan berdasarkan Lampiran UU 2/2020. Oleh karena itu, adanya ketentuan tata kelola yang baik di dalam UU 2/2020 justru menunjukkan bahwa UU 2/2020 tidak akan dapat disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Pembahasan dalam pengambilan keputusan dibutuhkan secara terbuka dengan *up and down* dengan segala risikonya. Apabila pengeluaran negara pada masa pandemi Covid-19 dianggap merugikan negara, maka tidak akan ada pejabat yang berani mengambil langkah-langkah kebijakan *extraordinary* meskipun dengan tujuan untuk menyelamatkan negara, masyarakat, dan ekonomi. Dalam konteks perlindungan hukum yang diberikan undang-undang terhadap pejabat pembuat dan pelaksana kebijakan, Mahkamah pun pernah memberikan perlindungan hukum kepada advokat berupa imunitas untuk tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun secara pidana baik di dalam maupun di luar sidang pengadilan dalam menjalankan tugas dan profesinya sepanjang hal itu dilakukan dengan itikad baik (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-XI/2013, tanggal 14 Mei 2014). Selain itu Mahkamah juga pernah menguji Pasal 16 UU Advokat dalam perkara Nomor 52/PUU-XVI/2018.
- e. Mahkamah bahkan memberikan penafsirannya terhadap frasa ‘itikad baik’ dalam Pasal 16 UU Advokat pada pengujian materiil Pasal 21 UU Tipikor yaitu “*kata kunci dari rumusan hak imunitas dalam ketentuan ini (Pasal 16 UU Advokat) bukan terletak pada “kepentingan pembelaan Klien” melainkan pada “itikad baik”*. Artinya, secara *a contrario*, imunitas tersebut dengan sendirinya gugur tatkala unsur “itikad baik” dimaksud tidak terpenuhi...Oleh karena itu, tidaklah beralasan mendalilkan inkonstitusionalitas Pasal 21 UU PTPK dengan mendasarkan pada hak imunitas yang dimiliki Advokat sebab norma Undang-Undang *a quo* sama sekali tidak menggugurkan keberlakuan hak imunitas dimaksud.” Mahkamah juga pernah memberikan pertimbangan mengenai perlindungan

- hukum bagi pejabat terkait pelaksanaan pengampunan pajak (*tax amnesty*) dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-XIV/2016, bertanggal 14 Desember 2016.
- f. Berdasarkan pertimbangan Mahkamah dalam putusan-putusan di atas, dengan menggunakan metode penafsiran hukum *argumentum per analogiam*, maka sesungguhnya apa yang dirumuskan dalam Pasal 27 Lampiran UU 2/2020 adalah konstitusional. Sangat tidak beralasan apabila para Pemohon mendalilkan inkonstitusionalitas Pasal 27 Lampiran UU 2/2020 dengan mendasarkan pada asas *equality before the law* karena pada dasarnya hak imunitas yang dimiliki oleh pengambil kebijakan dalam Pasal 27 Lampiran UU 2/2020 sama sekali tidak menghilangkan asas *equality before the law* dimaksud.
 - g. Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa pemberlakuan Pasal 27 ayat (3) Lampiran UU 2/2020 telah mengesampingkan fungsi peradilan tata usaha negara, ketentuan serupa telah diatur dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU 5/1986) yang menyatakan,

"Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan 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."*

Dalam ketentuan tersebut diatur bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara dalam hal keputusan dikeluarkan dalam keadaan bahaya, bencana alam, atau keadaan luar biasa dan dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum. Artinya, rumusan Pasal 27 ayat (3) Lampiran UU 2/2020 telah selaras dan harmonis dengan ketentuan Pasal 49 UU 5/1986. Dengan demikian dalil para Pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum sehingga harus dikesampingkan.

Dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 27 Lampiran UU 2/2020 memiliki isi dan makna yang sama dengan Pasal 29 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (Perpu 4/2008) yang berbunyi "Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, dan/atau pihak yang melaksanakan tugas sesuai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini tidak dapat dihukum karena telah mengambil keputusan atau kebijakan yang sejalan dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini". Benar bahwa norma dalam dalam Pasal 27 Lampiran UU 2/2020 memiliki kemiripan dengan Pasal 29 Perpu 4/2008. Membandingkan antara Perpu 4/2008 dengan Perpu 1/2020 tidak tepat. Perbandingannya bukan '*apple to apple*' karena setiap keadaan darurat berbeda jenis dan dampaknya. Keadaan darurat (bencana non alam) yang diakibatkan oleh Covid-19, tidak hanya krisis kesehatan, tetapi memiliki *domino effect* yang berdampak pada semua sektor kehidupan. Dengan demikian permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

- h. Bahwa terkait dengan Pasal 29 Lampiran UU 2/2020, DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dapat saja membatasi berlaku masa berlaku sebuah Perpu. UU PPP hanya melarang DPR membahas norma dalam Perpu. DPR hanya boleh menyetujui atau menolak Perpu yang diajukan. Sebenarnya UU PPP juga tidak melarang DPR untuk membatasi masa berlaku Perpu. DPR bisa saja menggunakan kewenangannya untuk membatasi masa berlakunya Perpu pada saat pembahasan RUU Penetapan Perpu menjadi UU. Untuk kepentingan penataan ketatanegaraan ke depan hal ini perlu menjadi perhatian DPR, karena tidak seharusnya semua Perpu yang disetujui oleh DPR berubah menjadi undang-undang.

Selama ini, setiap Presiden menetapkan Perpu sebagai *extraordinary rules*, tidak pernah didahului dengan penetapan keadaan bahaya sebagai *extraordinary measures*.

Demikian pula ketika Presiden menetapkan Perpu 1/2020, sekalipun diikuti dengan pernyataan keadaan darurat sebagaimana dalam Keppres Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) yang kemudian dikeluarkan Keppres Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional. Namun kedua Keppres tersebut dikeluarkan bukan berdasarkan Pasal 12 UUD 1945 tetapi berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Demikian juga Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan bukan merupakan undang-undang organik dari Pasal 12 UUD 1945.

Terhadap dalil para Pemohon *a quo*, pandemi covid-19 tidak terukur kapan akan berakhir. Selama itu pula kita berada dalam kondisi kedaruratan. Setidaknya hingga pandemi Covid-19 ini berubah menjadi endemi seperti penyakit musiman lainnya yang telah terkendali. Sebab, dampak pandemi Covid-19, boleh jadi tidak berakhir dengan berubahnya menjadi endemi. Oleh karena itu, UU 2/2020 tetap masih diperlukan untuk menjamin legalitas dan legitimasi para pengambil kebijakan dalam menangani dampak negatif dari Covid-19. Berbeda karakter antara pandemi Covid-19 dengan situasi darurat yang lahir karena Pasal 12 UUD 1945 tentang keadaan bahaya yang melahirkan darurat sipil, darurat perang, dan darurat militer. Perpu yang lahir sebagai akibat Pasal 12 UUD 1945 itulah yang seharusnya perlu ditentukan tenggatnya. Sementara Perpu Covid-19 sebagaimana dalam diktum Mengingat berdasarkan Pasal 22 UUD 1945, bukanlah berdasarkan Pasal 12 UUD 1945. Demikian pula Keppres Nomor 11/2020 dan Keppres Nomor 12/2020, landasan konstitusional yang dijadikan rujukan adalah Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

- i. Atas dasar seluruh pertimbangan hukum sebagaimana tersebut di atas, kami berpendapat seluruh dalil permohonan para Pemohon baik pengujian formil maupun pengujian materiil, tidak beralasan menurut hukum.