

**De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah**

Vol. 13, No. 2, 2021, h. 264-282

ISSN (Print): 2085-1618, ISSN (Online): 2528-1658

DOI: <http://dx.doi.org/10.18860/j-fsh.v13i2.12901>

Available online at <http://ejournal.uin-malang.ac.id/index.php/syariah>

## **Quo Vadis Pengecualian Kebijakan Dari Objek Gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara di Era Pandemi Covid-19**

**Ubaiyana**

Universitas Gadjah Mada

[ubaiyana25@gmail.com](mailto:ubaiyana25@gmail.com)

**Fajrul Falah**

UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

[fajrul0596@gmail.com](mailto:fajrul0596@gmail.com)

### **Abstract:**

The issuance of Perppu Number 1 of 2020 in the midst of the Covid-19 pandemic, has invited a number of controversies. One of the articles that also received criticism was Article 27 paragraph (3). Article *a quo* negates every action, including decisions, is not the object of the PTUN lawsuit. This is clearly contrary to the principle of the rule of law which guarantees the protection of the law and human rights. PTUN is one of the means of legal protection and human rights for people who are harmed by decisions or actions of state administration. By examining library materials or secondary data and using legislation, concepts, and historical approaches, this article will focus on two problem formulations, namely whether all actions and decisions according to the Perppu are included in the object of the PTUN lawsuit? and why are these actions and decisions excluded from the object of the Administrative Court lawsuit? After conducting an in-depth investigation, the actions and decisions based on the Perppu are indeed the objects of the PTUN lawsuit, but theoretically-juridically the exceptions from the object of the lawsuit mandated by the Perppu are justified.

**Keywords:** policy; lawsuit; covid-19.

### **Abstrak:**

Lahirnya Perppu Nomor 1 Tahun 2020 di tengah pandemi Covid-19, mengundang sejumlah kontroversi. Salah satu pasal yang turut mendapat kecaman adalah Pasal 27 ayat (3). Pasal *a quo* menegaskan setiap tindakan termasuk keputusan bukan merupakan objek gugatan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip negara hukum yang menjamin perlindungan hukum dan hak asasi manusia. PTUN menjadi salah satu sarana perlindungan hukum dan hak asasi manusia bagi masyarakat yang dirugikan akibat keputusan atau tindakan administrasi negara. Penelitian ini bertujuan menganalisis tindakan dan keputusan yang

dapat dikecualikan dari objek gugatan kepada PTUN adalah yang berkaitan dengan penanganan pandemi Covid-19. Dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder, serta menggunakan pendekatan perundang-undangan, konsep, dan sejarah, artikel ini berfokus pada dua rumusan masalah yaitu apakah segala kebijakan dan keputusan menurut Perppu termasuk dalam objek gugatan PTUN? dan mengapa tindakan dan keputusan tersebut dikecualikan dari objek gugatan PTUN? Setelah melakukan penelusuran mendalam, tindakan dan keputusan berdasarkan Perppu memang merupakan objek gugatan PTUN, namun secara teoritis-yuridis pengecualian dari objek gugatan yang diamanatkan Perppu dibenarkan keberadaannya.

**Kata Kunci:** kebijakan; gugatan, covid-19.

### **Pendahuluan**

Terhitung sudah menginjak 1 tahun bahkan lebih, negara Indonesia terserang wabah Covid-19. Seperti banyak negara lainnya, pandemi Covid-19 menyebabkan kelumpuhan di berbagai sektor.<sup>1</sup> Pandemi Covid-19 yang menimpa sebagian besar negara di dunia juga telah mengakibatkan merosotnya perekonomian secara global. Adanya virus dengan sebutan Covid-19 ini membuat negara-negara di dunia mengambil kebijakan isolasi penuh atau *lockdown* dan jenis pembatasan sosial lainnya.<sup>2</sup> Indonesia sendiri mengambil keputusan untuk menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM).<sup>3</sup> Untuk mengatasi sejumlah dampak yang ditimbulkan akibat pandemi Covid-19, pemerintah mengeluarkan produk hukum darurat yang berbentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (selanjutnya disebut sebagai Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.<sup>4</sup>

Perppu Nomor 1 Tahun 2020 secara teoritis-yuridis, berdiri atas dasar kondisi negara yang darurat dan/atau dalam kegentingan yang memaksa. Perppu disebut sebagai suatu produk hukum darurat karena dibentuk atas dasar kegentingan yang memaksa. Hal ini didasarkan atas ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD RI Tahun 1945 yang mengatur bahwa “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden

---

<sup>1</sup> Irwan Abdullah, “COVID-19: Threat and Fear in Indonesia.,” *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy* 12, no. 5 (July 2020): 488–90, <https://doi.org/10.1037/tra0000878>; Kartika Rinakit Adhe et al., “Learning During the Covid-19 Pandemic: Correlation Between Income Levels And Parental Roles,” *Jurnal Obsesi : Jurnal Pendidikan Anak Usia Dini* 5, no. 1 (June 8, 2020): 293-302–302, <https://doi.org/10.31004/obsesi.v5i1.554>.

<sup>2</sup> Xavier Bonal and Sheila González, “The Impact of Lockdown on the Learning Gap: Family and School Divisions in Times of Crisis,” *International Review of Education*, September 15, 2020, <https://doi.org/10.1007/s11159-020-09860-z>; Anubhab Gupta et al., “Economic Impacts of the COVID–19 Lockdown in a Remittance-Dependent Region,” *American Journal of Agricultural Economics* 103, no. 2 (2021): 466–85, <https://doi.org/10.1111/ajae.12178>.

<sup>3</sup> Siti Nurhalimah, “Menyoal Kegentingan Dan Pasal Impunitas Dalam Perppu Corona,” *ADALAH* 4, no. 1 (April 19, 2020): 35–48.

<sup>4</sup> Ricca Anggraeni and Indah Mutiara Sari, “Menelisis Tertib Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Melalui Validitas Suatu Norma Hukum,” *CREPIDO* 2, no. 1 (May 26, 2020): 35–45, <https://doi.org/10.14710/crepido.2.1.35-45>.

berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.<sup>5</sup> UUD RIS dan UUD Sementara Tahun 1950 juga menyebut peraturan semacam Perppu sebagai undang-undang darurat.<sup>6</sup>

Undang-undang darurat atau Perppu adalah suatu peraturan yang mempunyai kedudukan setingkat dengan undang-undang yang dibentuk dalam hal ihwal perlu segera diatur, sehingga tidak perlu menunggu persetujuan DPR dahulu.<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie menyebutkan tiga syarat materiil penetapan Perppu, yaitu: adanya suatu kebutuhan yang mendesak (*reasonable necessity*); ketersediaan waktu yang terbatas atau terdapat kegentingan waktu; dan tidak adanya alternatif atau solusi lain dalam penalaran wajar guna mengatasinya (*beyond reasonable doubt*); adanya alternatif lain yang diprediksi tidak dapat mengatasi masalah, sehingga pembuatan Perppu dianggap sebagai satu-satunya jalan untuk menyelesaikan masalah tersebut. Jimly Asshiddiqie selanjutnya menegaskan bahwa norma dalam hukum darurat bertujuan untuk mengatasi suatu keadaan tidak normal, dan bersifat hanya sementara hingga keadaan tersebut berakhir. Perppu dapat saja memuat materi tergantung pada kebutuhan yang dihadapi (*the actual legal necessity*). Bahkan, ketentuan tertentu terkait hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi dapat ditentukan lain dalam Perppu sepanjang bertujuan untuk mengatasi keadaan darurat terjadi, dan untuk melindungi kepentingan bangsa dan negara.<sup>8</sup>

Demikian halnya yang termuat dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2020. Perlindungan hak asasi manusia yang diamanatkan konstitusi dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang berbunyi: Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Justru ditentukan lain dalam Pasal 27 ayat (3) Perppu Nomor 1 Tahun 2020, yang menyebutkan bahwa: Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara. Ketentuan Pasal *a quo* dengan jelas menegaskan setiap tindakan para pemegang kekuasaan atas perintah Perppu, dari objek gugatan PTUN. Dengan kata lain, perlindungan hukum yang dijamin oleh PTUN bagi masyarakat yang dirugikan akibat tindakan pemerintah, ditiadakan selama tindakan tersebut merupakan perintah Perppu Nomor 1 Tahun 2020. Pasal 27 ayat (3) kemudian menjadi salah satu pasal dalam Perppu, yang mengundang kontroversi dari berbagai pihak. Secara yuridis, pasal ini terang-terangan mengingkari amanat Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Sebab, menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 53 dan Penjelasan Pasal, bahwa: Keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat administrasi negara, yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dikeluarkan berdasarkan pada penyalahgunaan wewenang, dikeluarkan atas dasar perbuatan sewenang-wenang, merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara.

Secara teoritis, pasal 27 ayat (3) Perppu juga telah menantang keberadaan asas kepastian hukum beserta asas persamaan di hadapan hukum, yang merupakan asas

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, *Hukum tata negara: kajian teoritis dan yuridis terhadap konstitusi Indonesia* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia dan Gama Media, 1999), 70–71.

<sup>6</sup> King Faisal Sulaiman, *Teori dan hukum konstitusi* (Bandung: Nusa Media, 2017), 70–71.

<sup>7</sup> Huda, *Hukum tata negara*, 70–71.

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum tata negara darurat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), 270–82.

penting yang dianut oleh negara hukum Indonesia. Kehadiran Pasal 27 ayat (3) dinilai menggoyahkan eksistensi Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan dengan tegas bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum. R. Soepomo mendefinisikan negara hukum sebagai negara yang tunduk pada kekuasaan hukum, serta memberikan jaminan terhadap tertib hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat. Sehingga antara hukum dan kekuasaan terdapat hubungan timbal balik.<sup>9</sup> Sedangkan, Soerjono Soekanto mengartikan negara hukum sebagai pembatasan kekuasaan negara oleh hukum. Negara tanpa pembatasan kekuasaan, pada hakikatnya bukan negara hukum. Sementara jika kekuasaan terlalu dibatasi, maka para penguasa akan mengalami kesulitan dalam menjalankan tugasnya. Pembatasan kekuasaan menjadi poin penting mengingat kekuasaan yang tanpa batas akan menimbulkan kesewenang-wenangan dan tentunya akan menimbulkan kerugian bagi rakyat.<sup>10</sup>

A.V. Dicey menguraikan tiga ciri penting dalam suatu negara hukum, diantaranya adalah supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan proses hukum yang adil (*due process of law*). Senada dengan Arief Sidharta, yang merumuskan pandangannya tentang unsur negara hukum secara baru meliputi, pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia yang berakar pada penghormatan atas martabat manusia, berlakunya asas kepastian hukum, serta berlakunya asas persamaan (*similia similibus* atau *equality before the law*).<sup>11</sup> Unsur persamaan di hadapan hukum dalam kaitannya dengan hak asasi manusia, mengartikan bahwa tidak ada perbedaan bagi pelanggar hukum baik oleh rakyat atau pejabat negara. Semua akan diadili dengan hukum dan di pengadilan yang sama.<sup>12</sup> Indonesia pada prinsipnya adalah negara hukum, secara teoritis dan yuridis Indonesia juga memuat berbagai pengecualian hukum dalam kondisi tertentu. *Rechtsstaat in uit zonderingstoestand* atau negara hukum dalam keadaan pengecualian menurut Donner dalam "*Nederlands Bestuursrecht Algemeen Deel*" adalah negara hukum dalam keadaan perang, ancaman perang, depresi ekonomi, pembangunan ekonomi, serta mobilisasi industri. Dalam keadaan seperti ini, kebebasan tertentu rakyat baik asasi maupun yang bukan asasi ditangguhkan keberlakuannya sementara waktu. Konsekuensinya adalah aparat negara dalam hal tertentu dapat bertindak berlebihan.<sup>13</sup>

Hukum Indonesia tidak mengatur secara spesifik terkait pengecualian hukum atau yang akrab dikenal dengan hak imunitas. Hukum Indonesia dalam hal ini KUHP hanya merumuskan ketentuan yang mengatur alasan-alasan penghapusan pidana, yang dengan sendirinya mengartikan bahwa setiap orang dalam alasan tertentu dapat dikecualikan dari hukum. Undang-undang menerima keadaan-keadaan tertentu yang memungkinkan pelaku tindak pidana tidak dapat dijatuhi pidana apapun. *Strafuitsluitingsgronden* atau alasan meniadakan pidana, merupakan sesuatu hal yang menyebabkan ketentuan pidana yang berlaku tidak dapat diberlakukan terhadap seseorang yang dituduh melakukan pelanggaran pidana.

<sup>9</sup> Sirajuddin and Winardi, *Dasar-dasar hukum tata negara Indonesia*, 2015, 23.

<sup>10</sup> Hotma P. Sibuea and Yayat Sri Hayati, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. (Jakarta: Erlangga, 2010), 51.

<sup>11</sup> Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 39.

<sup>12</sup> Sirajuddin and Winardi, *Dasar-dasar hukum tata negara Indonesia*, 26.

<sup>13</sup> Willy D. S Voll and Abdul Latief, *Negara hukum dalam keadaan pengecualian* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 47.

Seseorang yang dimaksud tersebut adalah yang memenuhi syarat tertentu. Hal ini karena dalam praktiknya, terdapat banyak hal yang sifatnya subjektif dan objektif yang mendorong dan mempengaruhi seseorang untuk melakukan perbuatan yang pada dasarnya dilarang. Jan Remmelink menjelaskan bahwa pembentuk undang-undang merumuskan ketentuan tersebut bertujuan agar tindak pidana yang dilakukan dalam kondisi luar biasa dapat dikecualikan dari pertanggungjawaban pidana.<sup>14</sup>

Dalam kaitannya dengan kekebalan hukum yang disematkan pada para pelaksana Perppu Nomor 1 Tahun 2020, hak imunitas yang dimaksud adalah pengecualian hukum karena perintah undang-undang. Pengecualian ini diatur dalam Pasal 50 KUHP, bahwa “Barangsiapa melakukan perbuatan untuk melaksanakan ketentuan undang-undang, tidak dipidana”. Adami Chazawi selanjutnya menegaskan bahwa perbuatan melaksanakan perintah undang-undang dilakukan dengan adanya batas-batas tertentu. Bukan dengan semaunya, tetapi sepanjang diperlukan, seimbang, dan layak dilakukan dalam rangka melaksanakan perintah undang-undang.<sup>15</sup> Alfitra juga mengingatkan bahwa setiap perbuatan yang dilakukan berdasarkan wewenang yang diberikan oleh undang-undang, harus memiliki batasan tertentu. Hal ini diperlukan agar wewenang tidak seenaknya dilaksanakan, tetapi sepanjang diperlukan dan layak dilakukan demi menjalankan undang-undang.<sup>16</sup>

Sejak Perppu berlaku hingga kemudian disahkan menjadi undang-undang, telah terdapat sejumlah penelitian yang mengangkat isu hukum seputar pasal-pasal kontroversial Perppu termasuk Pasal 27 ayat (3). Diantaranya adalah penelitian Siti Rachmawati Gunawan menunjukkan bahwa pengecualian kebijakan penanganan pandemic Covid-19 dari objek gugatan di PTUN menimbulkan kekebalan hukum secara absolut bagi penyelenggara negara.<sup>17</sup> Menurut Ahmad Gelora Mahardika hak imun ini menyebabkan hilangnya fungsi check and balances antar kekuasaan negara.<sup>18</sup> Riset Siti Nurhalimah menunjukkan bahwa perpu tersebut perlu segera dilakukan review.<sup>19</sup> Henny Juliani menyatakan bahwa diskresi konstitusional dalam penanganan pandemic covid-19 harus berdasarkan iktikad baik dan peraturan

<sup>14</sup> Roni Wiyanto, *Asas-asas hukum pidana Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 2012), 336–40.

<sup>15</sup> Adami Chazawi, *Pelajaran hukum pidana* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002), 57.

<sup>16</sup> Siti Rachmawati Gunawan, “Analisis Kekebalan Hukum Bagi Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) Berdasarkan 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,” *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)* 4, no. 4 (November 18, 2020): 246, <https://doi.org/10.36312/jisip.v4i4.1511>.

<sup>17</sup> Gunawan, “Analisis Kekebalan Hukum Bagi Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) Berdasarkan 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.”

<sup>18</sup> Ahmad Gelora Mahardika, “Potensi Penyimpangan Hukum Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020,” *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 27, no. 2 (August 25, 2020): 264–84, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss2.art3>.

<sup>19</sup> Nurhalimah, “Menyoal Kegentingan Dan Pasal Impunitas Dalam Perppu Corona.”

perundang-undangan yang berlaku.<sup>20</sup> Riset Tigor Einstein dkk menunjukkan bahwa kebijakan ini menuai banyak kritik meskipun bertujuan demi penanganan pandemic covid-19.<sup>21</sup> Orisinalitas penelitian ini dapat dilihat dengan belum adanya penelitian yang secara mendalam membahas mengenai alasan pembenar hadirnya Pasal 27 ayat (3) tersebut. Artikel ini akan difokuskan pada 2 rumusan masalah, diantaranya; pertama, apakah segala tindakan termasuk keputusan berdasarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 termasuk objek gugatan di PTUN? Kedua, mengapa tindakan pemerintahan menurut Perppu dapat dikecualikan dari objek gugatan PTUN? Dari dua rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menemukan alasan pembenar Perppu dalam hal mengecualikan setiap tindakan dan keputusan pemerintah dari objek gugatan PTUN.

Artikel ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, atau mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematik hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statuta approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Pengumpulan data penelitian dilakukan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai dengan permasalahan penelitian.

## Hasil dan Pembahasan

### Tindakan dan Keputusan Berdasarkan Perppu: Apakah merupakan Objek Gugatan PTUN?

Tindakan pemerintahan (*administrative activity* atau *bestuurshandeling*) diartikan sebagai tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh administrasi negara dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan.<sup>22</sup> Sementara administrasi negara didefinisikan dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 angka 3 mengartikan badan/pejabat pemerintahan sebagai unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, tidak menjelaskan lebih lanjut maksud badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, maksud dari Pasal *a quo* dapat dilihat

---

<sup>20</sup> Henny Juliani, "Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020," *Administrative Law and Governance Journal* 3, no. 2 (June 3, 2020): 329–48, <https://doi.org/10.14710/alj.v3i2.329-348>.

<sup>21</sup> Tigor Einstein, Muhammad Ishar Helmi, and Ahmad Ramzy, "Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Perspektif Ilmu Perundang-Undangan," *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* 7, no. 7 (June 2, 2020): 595–612, <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i7.15826>.

<sup>22</sup> A'an Efendi, *Hukum Administrasi*, Cet.I (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 179.

dari Penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu yang meliputi:

*Badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan (kegiatan yang bersifat eksekutif); badan atau pejabat di luar kekuasaan eksekutif yang melaksanakan urusan pemerintahan. Misalnya, Ketua DPR menerbitkan keputusan untuk mengangkat seorang tenaga ahli atau Ketua Pengadilan Negeri mengeluarkan keputusan untuk menetapkan tim majelis hakim dalam sidang suatu perkara tertentu. DPR dan Kekuasaan Kehakiman bukan merupakan kekuasaan eksekutif. Namun, ketika pejabat di dalamnya melaksanakan fungsi pemerintahan, maka pejabat tersebut termasuk dalam pengertian administrasi negara. Dengan kata lain, siapa saja diluar kekuasaan eksekutif, yang berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku diperintahkan untuk melaksanakan fungsi pemerintahan.*

Indroharto menjelaskan maksud Pasal 1 angka 2 sebagaimana disebutkan, yakni apa dan siapa saja berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, diperintahkan untuk melaksanakan urusan pemerintahan. Artinya, yang disebut sebagai badan atau pejabat TUN bukan ditentukan berdasarkan kedudukan struktural (organ atau jabatan) dalam jajaran pemerintah. Akan tetapi, berdasarkan fungsi pemerintahan yang dilaksanakan. Sejalan dengan Indroharto, Philipus M. Hadjon juga menyatakan bahwa badan atau pejabat TUN tidak diartikan secara struktural, atau sekedar menggunakan nama resmi organ pemerintahan, tetapi lebih kepada aspek fungsional.<sup>23</sup> Dalam pemaknaan yang lebih sempit, berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, di luar lingkungan pemerintah atau penyelenggara negara lainnya yang menurut peraturan perundang-undangan diberikan fungsi melaksanakan urusan pemerintahan, tidak dapat disebut sebagai badan atau pejabat pemerintahan.<sup>24</sup>

Tindakan pemerintahan dilakukan oleh badan atau pejabat TUN dalam rangka melaksanakan tugas-tugas yang diamanatkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. George Herbert membedakan tindakan pemerintah menjadi beberapa macam diantaranya: tindakan yang berwujud keputusan (*administrative act*) untuk menyelesaikan kasus konkret (*concrete case*); tindakan manajemen (*management act*) yaitu tindakan faktual yang tidak bersifat peraturan yang berakibat; tindakan pemerintahan yang berwujud kontrak dengan kesepakatan bersama (kontrak hukum publik); dan norma-norma hukum administrasi.<sup>25</sup> Sementara, Jack Kliejne membagi tindakan pemerintah menjadi dua, yang meliputi tindakan aktual dan tindakan hukum. Tindakan hukum (*legal act*) merupakan tindakan yang menimbulkan akibat hukum bagi badan atau pejabat pemerintahan dengan satu atau lebih orang atau badan hukum. Sedangkan tindakan aktual (*physical acts/administrative real act/acts in fact*) adalah tindakan badan atau pejabat pemerintahan yang menimbulkan akibat nyata yang berhubungan dengan urusan internal pemerintahan atau berhubungan dengan warga negara.<sup>26</sup> Segala tindakan termasuk keputusan yang berdasarkan pada

<sup>23</sup> Efendi, 182.

<sup>24</sup> Juliani, "Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020," 338.

<sup>25</sup> A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, 185.

<sup>26</sup> Efendi, *Hukum Administrasi*, 186-87.

amanat Pasal 27 ayat (3) Perppu Nomor 1 Tahun 2020, apabila dikaitkan dengan penjelasan sebagaimana diuraikan, maka dapat dipahami bahwa segala tindakan dan keputusan tersebut termasuk dalam definisi tindakan administrasi negara.

Peran pemerintah dalam kehidupan warga negara, turut menimbulkan tingginya risiko terjadinya sengketa antara pemerintah dengan warga negara. Oleh sebab itu, terdapat perlindungan bagi warga negara yang merasa hak dan kepentingannya telah dirugikan oleh pemerintah atau badan/pejabat TUN. Perlindungan hukum yang dimaksud, meliputi:<sup>27</sup> a) Mempertahankan diri sendiri (*self-defense*). Tindakan mempertahankan diri dapat terjadi ketika pemerintah tidak mampu memberikan perlindungan dari ancaman dan pelanggaran. Blackstone dalam hal ini menyatakan bahwa hukum alam menjadikan individu sebagai pelindung bagi dirinya sendiri; b) Perlindungan hukum privat (*civil protection*). Setiap orang memiliki kemampuan untuk mempertahankan haknya dengan gugatan perdata untuk mendapatkan ganti kerugian; c) Perlindungan hukum pidana (*criminal protection*). Setiap individu berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum pidana. Kent menjelaskan bahwa kekuasaan pemerintah memberikan jaminan perlindungan bagi setiap warga negara dari tindakan pelanggaran hukum; dan d) Pencegahan kerugian (*prevention of injury*), yang dapat dilakukan melalui adanya jaminan keamanan.

Perlindungan hukum menurut Zoltan Szente, diperlukan untuk melindungi hak dan kepentingan warga negara, serta sebagai bentuk pengawasan dalam rangka mewujudkan ketertiban hukum. Sabian Lust menguraikan dua sarana perlindungan hukum bagi warga negara, diantaranya adalah perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum *a posteriori*. Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum jenis ini terjadi dalam hal ketelitian dalam pembuatan keputusan dan/atau pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Namun, sengketa dapat saja terjadi meskipun tindakan preventif telah dilakukan. Maka dari itu, perlindungan hukum *a posteriori* juga dibutuhkan. Berbeda dengan perlindungan hukum preventif, perlindungan hukum *a posteriori* dapat berupa perlindungan hukum secara politik (*political legal protection*), perlindungan hukum oleh organ pemerintahan (*administrative legal protection*), dan perlindungan hukum oleh kekuasaan peradilan (*legal protection by jurisdictions*). Perlindungan hukum secara politik diberikan oleh organ politik, terutama melalui kontrol politik sebagai sarana perlindungan kepentingan publik. Sementara perlindungan hukum oleh organ pemerintahan dilakukan melalui perlindungan preventif yakni dalam pembuatan keputusan dan *a posteriori* yakni hak untuk mengajukan keberatan atau banding administratif terhadap suatu keputusan. Sedangkan perlindungan hukum kekuasaan peradilan diberikan oleh lembaga peradilan, setelah adanya kasus konkret dan adanya pengajuan kasus ke pengadilan.<sup>28</sup>

Lembaga Peradilan yang dimaksud adalah Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Masyarakat yang dirugikan akibat keputusan atau tindakan administrasi negara, memiliki hak untuk mengajukan gugatan kepada PTUN. Gugatan dipahami sebagai suatu permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan/pejabat administrasi negara yang diajukan kepada pengadilan tata usaha negara untuk mendapatkan

---

<sup>27</sup> Efendi, 207.

<sup>28</sup> Efendi, 205.

putusan. Suatu gugatan diajukan dalam bentuk tertulis, agar memudahkan para pihak dan hakim dalam memeriksa sengketa. Pihak-pihak yang dapat mengajukan gugatan adalah setiap orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya telah dirugikan akibat adanya suatu keputusan badan atau pejabat tata usaha negara (pusat/daerah).<sup>29</sup>

Dasar atau alas pengajuan gugatan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 53 dan Penjelasan Pasal, adalah karena keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat administrasi negara, dianggap: 1) bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik secara prosedural/formal dan bersifat materiil/substansial, maupun karena dikeluarkan oleh badan atau pejabat administrasi negara yang tidak berwenang (*onbevoegheid*) yang berkaitan dengan *ratione materiae* atau *ratione loci* atau *ratione temporis*. Maksud prosedural di sini berkaitan dengan prosedur keputusan, sementara formal berkaitan dengan atribusi atau dasar hukum dikeluarkannya keputusan; 2) dikeluarkan berdasarkan pada penyalahgunaan wewenang (*de tournement de pouvoir*); 3) dikeluarkan atas dasar perbuatan sewenang-wenang (*a bus de droit/willikeur*).

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menambahkan dasar atau alas gugatan yang dapat membatalkan suatu keputusan TUN, yaitu selain keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, keputusan tata usaha negara tersebut juga bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).<sup>30</sup> Dalam Penjelasan Pasal 53 Undang-Undang *a quo*, disebutkan bahwa AUPB sebagaimana dinyatakan dalam pasal tersebut mengacu pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, diantaranya; Asas kepastian hukum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas tertib penyelenggaraan negara, dan asas kepentingan umum. Meskipun dalam praktiknya, hakim PTUN seringkali juga menggunakan AUPB yang digunakan di Belanda dan yang telah menjadi yurisprudensi Indonesia.

Dalam hukum administrasi negara, tindakan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata dikenal dengan istilah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). KTUN merupakan objek sengketa PTUN. Secara teoritis, keputusan adalah terjemahan dari *beschikking* (bahasa Belanda), *acte administratif* (bahasa Perancis), dan *verwaltungsakt* (bahasa Jerman). *Beschikking* menurut beberapa sarjana hukum administrasi seperti WF. Prins mengartikan *beschikking* sebagai suatu tindakan hukum sepihak dalam pemerintahan yang dilakukan berdasarkan wewenang. Sedangkan menurut Sjachran Basah *Beschikking* adalah keputusan tertulis administrasi negara yang mempunyai akibat hukum, untuk menyelenggarakan pemerintahan (dalam arti sempit).<sup>31</sup> Di Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebut keputusan badan atau pejabat pemerintahan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Istilah lain dari KTUN disebut dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 sebagai keputusan

<sup>29</sup> S. F Marbun, *Peradilan administrasi negara dan upaya administratif di Indonesia* (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), 247–48.

<sup>30</sup> Pasal 53 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

<sup>31</sup> Marbun, *Peradilan administrasi negara dan upaya administratif di Indonesia*, 148–49.

administrasi pemerintahan, keputusan administrasi negara, atau keputusan pemerintahan.<sup>32</sup> KTUN menurut Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Pasal 1 angka 9 adalah: Suatu penetapan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dibanding dengan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berlaku sebelumnya, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur secara lebih luas kewenangan absolut Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan begitu, peluang masyarakat untuk meminta keadilan melalui PTUN juga semakin besar. Apabila terjadi benturan kepentingan antara perseorangan (termasuk badan/pejabat PTUN) dengan masyarakat atau kepentingan umum, maka dalam hal ini PTUN akan difungsikan untuk meletakkan hak dan kewajiban asasi keduanya secara seimbang, serasi, dan selaras.<sup>33</sup> Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, kompetensi absolut PTUN yang sebelumnya dibatasi hanya pada KTUN tertulis yang bersifat individual, mengalami perluasan kompetensi. Hal ini disebutkan dalam Pasal 87 Undang-Undang *a quo*, bahwa KTUN harus dimaknai sebagai: a) Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c) Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; d) Bersifat final dalam arti lebih luas; e) Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau f) Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.

Berdasarkan pada rumusan pasal tersebut, maka selain memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa dengan objek TUN tertulis, PTUN juga memiliki wewenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan tindakan nyata badan/pejabat TUN, semua bentuk keputusan yang berlaku bagi masyarakat, penyalahgunaan wewenang, serta keputusan fiktif positif.<sup>34</sup> Letak Pasal 87 UU AP dalam ketentuan peralihan sebagaimana disebutkan, menunjukkan bahwa ketentuan terkait KTUN dalam Undang-Undang ini disesuaikan dengan UU PTUN yang sebelumnya berlaku. Ketentuan peralihan secara teoritis, bertujuan untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum, menjamin kepastian hukum, perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau sementara.<sup>35</sup>

Untuk dapat dikatakan suatu keputusan atau ketetapan sah, UU AP melalui Pasal 52 merumuskan tiga syarat utama, yakni ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, dibuat sesuai prosedur, dan substansi yang sesuai dengan objek keputusan. Sementara itu, Philipus M. Hadjon mengemukakan tiga aspek yang perlu

<sup>32</sup> Efendi, *Hukum Administrasi*, 188.

<sup>33</sup> Marbun, *Peradilan administrasi negara dan upaya administratif di Indonesia*, 391–92.

<sup>34</sup> Francisca Romana Harjiyatni and Suswoto Suswoto, "Implikasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Terhadap Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 24, no. 4 (2017): 601–24, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol24.iss4.art5>.

<sup>35</sup> Mukhlis Mukhlis, Amrizal J. Prang, and Dedi Syahputra, *Modul Perancangan Peraturan Perundang-Undangan* (Lhokseumawe: Unimal Press, 2015), 81–82, <http://www.unimal.ac.id/unimalpress>.

diperhatikan, antara lain: aspek wewenang, yakni pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut memiliki kewenangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku; aspek prosedur, yaitu keputusan tersebut dikeluarkan sesuai dengan tata cara yang dipersyaratkan dan sesuai dengan asas keterbukaan pemerintah; dan aspek substansi, yaitu tidak ada “*error in re*” pada objek keputusan.<sup>36</sup>

Apabila suatu keputusan bertentangan dengan hukum dan peraturan perundang-undangan serta tujuan pembuatannya, maka keputusan tersebut wajib diubah, dicabut, dan dibatalkan sebagian atau seluruhnya, oleh badan/pejabat dan/atau atasannya yang menerbitkan/mengeluarkannya serta wajib menerbitkan keputusan baru. Di samping itu, keputusan dapat diperbaiki setiap waktu apabila terdapat kelalaian dalam penulisan, penghitungan dan kesalahan lain, kemudian memberitahukan perbaikan keputusan secara tertulis kepada semua pihak yang terlibat.<sup>37</sup> Pertama, Keputusan Batal Demi Hukum dan Pembatalan. Suatu keputusan dapat disebut batal demi hukum dan dibatalkan, apabila: terdapat kesalahan prinsipil terkait materi; dibuat oleh badan/pejabat tata usaha negara yang tidak berwenang; karena alasan-alasan tertentu tidak dapat dilaksanakan oleh siapapun; melampaui batas waktu yang dimiliki oleh pejabat yang berwenang; atau dikeluarkan melalui tindakan-tindakan yang melawan hukum, penyuapan, penipuan, persekongkolan dan melalui tindak pidana korupsi.

Kedua, Keputusan Dicabut. Keputusan yang berakibat merugikan penerima keputusan, dapat dilakukan pencabutan sebagian atau seluruhnya. Pencabutan keputusan sebagian dapat terjadi apabila bagian tertentu dari diktum keputusan memberatkan penerima keputusan. Bagi keputusan yang menguntungkan pihak penerima, juga dapat dicabut dengan pembatasan yang diatur dalam UUAP. Apabila penerima keputusan telah menerima pemberian uang atau bentuk lainnya, pemberian uang itu tidak dapat dicabut kembali dan sepenuhnya menjadi tanggung jawab pejabat tata usaha negara. Pencabutan suatu keputusan tidak dapat dilakukan apabila keputusan itu dikeluarkan melalui cara-cara penyuapan, ancaman dan melanggar AAUPB, kesalahan informasi, dan pihak penerima yang sejak awal mengetahui keputusan tersebut bertentangan dengan hukum. Pencabutan suatu keputusan wajib dilakukan oleh pejabat tata usaha negara selambat-lambatnya 6 bulan sejak diketahuinya informasi atau fakta yang membenarkan dicabutnya keputusan. Ketiga, Keputusan Sah Dicabut. Keputusan yang sah dapat dicabut atau dibatalkan sebagian atau seluruhnya, apabila: sesuai dengan ketentuan persyaratan pencabutan atau pembatalan dalam keputusan tersebut atau peraturan perundang-undangan; fakta dan syarat-syarat hukum yang menjadi dasar keputusan telah berubah; keputusan tidak dilaksanakan oleh penerima keputusan sampai batas waktu yang ditentukan; dapat membahayakan dan merugikan kepentingan umum; keputusan tidak digunakan sesuai dengan tujuan yang tercantum dalam isi keputusan.<sup>38</sup>

Tindakan mengubah, mencabut, dan membatalkan sebagian atau seluruhnya, oleh badan/pejabat dan/atau atasannya yang menerbitkan/mengeluarkan, menurut Undang-Undang PTUN dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UU AP) disebut sebagai upaya administratif. Pasal 75 ayat (2) UU AP selanjutnya membagi

<sup>36</sup> Supandi, *Hukum peradilan tata usaha negara* (Bandung: Alumni, 2016), 422.

<sup>37</sup> Marbun, *Peradilan administrasi negara dan upaya administratif di Indonesia*, 179.

<sup>38</sup> Marbun, 180–81.

upaya administratif menjadi dua, yaitu keberatan dan banding. Upaya administratif adalah jenjang penyelesaian yang dibuat oleh UU AP bagi masyarakat yang merasa dirugikan terhadap suatu keputusan dan/atau tindakan pemerintah. Jadi, sebelum mengajukan gugatan ke PTUN, Pasal 48 UU PTUN beserta Pasal 76 UU AP mengamanatkan agar terlebih dahulu diselesaikan melalui upaya administratif yang berupa keberatan dan banding.

Dalam hal masyarakat tidak menerima penyelesaian keberatan dan banding, masyarakat bisa mengajukan gugatan melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). PTUN memiliki fungsi sebagai lembaga peradilan yang menegakkan hukum dan keadilan dengan berlandaskan pada dasar negara. Lembaga peradilan adalah lembaga penegak hukum yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang diajukan untuk memperoleh keadilan. Seluruh perkara yang dimohonkan/diajukan dilarang untuk ditolak oleh hakim dengan alasan apapun termasuk alasan tidak terdapat hukum yang dapat digunakan untuk menyelesaikannya.<sup>39</sup> Di samping sebagai lembaga peradilan, PTUN juga memiliki fungsi sebagai lembaga pengawas. Secara teoritis, PTUN berfungsi sebagai lembaga pengawasan yuridis terhadap pemerintah. Oleh karena itu, dengan tolak ukur peraturan perundang-undangan dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), PTUN memiliki tugas untuk mengawasi tindakan pejabat pemerintahan.<sup>40</sup>

Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris dikenal sebagai *control*, dalam bahasa Prancis *controle*, dan dalam bahasa Jerman *kontrolle*, yang berarti mengawasi atau mengendalikan. Pengawasan menurut S.P. Siagian adalah proses pengamatan terhadap seluruh pelaksanaan kegiatan organisasi guna menjamin segala hal yang dilakukan tetap sesuai dengan rencana. Sementara maksud pengawasan dan pengendalian dibedakan oleh Muchsan. Menurutnya, pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*. Tujuannya hanya sebatas pada pencocokan kegiatan sesuai tolak ukur yang ditentukan, tidak memerlukan kegiatan yang bersifat korektif atau pengarah. Sedangkan pengendalian adalah pengawasan yang disertai tindakan korektif, lingkup pengendalian lebih luas dibanding pengawasan.<sup>41</sup>

PTUN di Indonesia termasuk dalam lembaga pengawas pejabat pemerintahan (dalam arti sempit), yakni pengawasan yang dilakukan tanpa adanya tindakan korektif atau tindak lanjut dari hasil pengawasan. Dalam hal ini, tindak lanjut hasil pengawasan PTUN bukan merupakan kewenangan PTUN melainkan menjadi kewenangan eksekutif. Meskipun UU AP Pasal 7 ayat (2) menyatakan bahwa pejabat pemerintahan berkewajiban untuk melaksanakan keputusan dan/atau tindakan yang sah/tidak sah/dibatalkan oleh pengadilan, serta mematuhi putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Hal ini dapat dilihat dari eksekusi Putusan PTUN yang tidak bersifat memaksa dan hanya bergantung pada rasa sukarela badan/pejabat TUN yang bersangkutan. Berbeda halnya dengan peradilan perdata, peradilan pidana, dan peradilan agama, yang memiliki kewenangan untuk memaksa para pihak untuk mengeksekusi putusan. Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa segala tindakan termasuk keputusan yang lahir karena perintah Perppu Nomor 1 Tahun 2020, termasuk dalam objek gugatan PTUN.

<sup>39</sup> Harjiyatni and Suswoto, "Implikasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Terhadap Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara," 614.

<sup>40</sup> Harjiyatni and Suswoto, 611.

<sup>41</sup> Harjiyatni and Suswoto, 611.

### **Alasan Pembenaar Pengecualian Tindakan Administrasi Negara Menurut Perppu dari Objek Gugatan PTUN**

Belakangan, Pasal 27 ayat (3) Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang menjadi dasar segala tindakan yang diambil berdasarkan Perppu ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada PTUN, menimbulkan kontroversi di kalangan masyarakat. Pasal tersebut dinilai membentengi para pelaksana Perppu Nomor 1 Tahun 2020 untuk tidak dapat digugat melalui PTUN. Dari bunyi pasal memang terdapat pengecualian hukum yang diberlakukan Perppu kepada para pemangku kewenangan, yakni setiap tindakan termasuk keputusan atas perintah Perppu bukanlah objek gugatan PTUN. Para pengamat hukum menganggap rumusan Pasal 27 ayat (3) bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada, diantaranya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan bahwa setiap penetapan tertulis Badan atau Pejabat TUN merupakan objek dari Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>42</sup> Namun, jika menelusuri peraturan perundang-undangan lainnya, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN), maka pengecualian tersebut berdiri atas pelaksanaan amanat UU PTUN. Pasal 49 UU PTUN mengamanatkan bahwa setiap kebijakan yang dikeluarkan dalam keadaan perang, bahaya, bencana alam, atau keadaan mendesak dan luar biasa lainnya dikecualikan dari objek gugatan Pengadilan Tata Usaha Negara. berikut adalah bunyi Pasal 49 UU PTUN.

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. Apabila dikaitkan, maka rumusan Pasal 27 (3) Perppu yang mengandung pengecualian hukum atau imunitas, adalah telah sesuai dengan amanat UU PTUN Pasal 49 tersebut. Sebab, Perppu merupakan produk hukum yang dikeluarkan oleh negara ketika keadaan darurat serta dalam kegentingan yang memaksa, yakni pada saat terjadinya bencana nasional Covid-19. Pendapat ini sejalan dengan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020, bahwa ketentuan Pasal 27 ayat (3) Lampiran 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 pada ketentuan Pasal 49 UU PTUN tersebut, maka keputusan dan tindakan yang dikeluarkan dalam keadaan pandemi Covid-19 dapat dikecualikan dari objek gugatan kepada PTUN.

---

<sup>42</sup> Mustakim Mustakim, Tb M. Ali Asgar, and Masidin Masidin, "The Statutory Arrangement of Article 27 Perppu No. 1 Year 2020 (Viewed from Presidential Authority, Immunity Rights and Establishment of Legal Regulations)," *Jurnal Ilmu Dan Budaya* 41, no. 70 (October 7, 2020), <https://doi.org/10.47313/jib.v41i70.929>.

Norma hukum UU PTUN inilah yang mendorong Perppu harus menerapkan ketentuan imunitas bagi setiap tindakan dan keputusan para pelaksana Perppu. Sebagaimana asas penafsiran hukum “*Lex specialis derogate legi generali*” yang menyatakan bahwa ketentuan hukum yang bersifat khusus bertindak mengesampingkan ketentuan hukum yang bersifat umum. Maka, Pasal 49 UU PTUN sebagai ketentuan khusus yang menegaskan kondisi pengecualian, dapat mengesampingkan ketentuan umum terkait perlindungan hukum dan hak asasi manusia yang diamanatkan konstitusi.

Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, berbunyi: Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, berbunyi: Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Merujuk pada Putusan MK Nomor 37/PUU-XVIII/2020, pada faktanya 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 sebab itu, terhadap keadaan di luar pandemi Covid-19 dan 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 sebagai objek gugatan kepada Peradilan Tata Usaha Negara. Terlebih dengan berlakunya UU 30/2014, objek gugatan kepada PTUN tidak hanya berupa 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, kewenangan untuk menilai keputusan dan/atau tindakan yang bertentangan atau tidak bertentangan dengan hukum adalah kewenangan 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, maka hakim harus menyatakan bahwa objek keputusan Badan Tata Usaha Negara dan/atau tindakan administrasi pemerintahan tersebut bukan merupakan objek gugatan. Jika terjadi sebaliknya, maka keputusan dan/atau tindakan tersebut harus dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>43</sup>

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut, 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”, 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, Pasal 27 ayat (3) Lampiran UU 2/2020 harus dinyatakan inkonstitusional secara

---

<sup>43</sup> Putusan MK Nomor 37/PUU-XVIII/2020, 416-417

bersyarat.<sup>44</sup> Sehingga dapat dipahami bahwa tindakan dan keputusan yang dapat dikecualikan dari objek gugatan kepada PTUN adalah yang berkaitan dengan penanganan pandemi Covid-19 serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain dari itu, tindakan dan keputusan tata usaha negara dapat saja diajukan gugatan kepada PTUN.

Alasan pembenar lain keberadaan Pasal 27 ayat (3) Perppu 1/2020 dapat ditemukan dalam dasar pertimbangan lahirnya Perppu 1/2020, yang diantaranya adalah: Penyebaran *Covid-19 Virus Disease 2019* menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu dan telah menimbulkan korban jiwa, serta kerugian material yang semakin besar sehingga berimplikasi pada aspek ekonomi, sosial serta kesejahteraan masyarakat. Selain itu, Covid-19 juga mengakibatkan dampak pada memburuknya sistem keuangan. Untuk mengatasinya, diperlukan berbagai kebijakan dan langkah-langkah luar biasa dalam rangka penyelamatan kesehatan dan perekonomian nasional. Alasan pembenar para pembentuk Perppu menerbitkan ketentuan Pasal 27 ayat (3), yaitu adanya keadaan darurat dan/atau kegentingan yang memaksa berupa bencana nasional Covid-19. Alasan pembenar lain yang mengemuka adalah karena secara teoritis, Perppu Nomor 1 Tahun 2020 adalah produk hukum darurat. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa Perppu dapat saja memuat materi tergantung pada kebutuhan yang dihadapi (*the actual legal necessity*).<sup>45</sup> Bahkan, ketentuan tertentu terkait dengan hak asasi manusia yang notabene telah dijamin konstitusi sekalipun bisa ditentukan lain dalam Perppu sepanjang dimaksudkan untuk mengatasi keadaan darurat yang dialami oleh negara.<sup>46</sup>

Produk hukum yang berupa Perppu diartikan sebagai peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam hal keadaan darurat yang memaksa sebagaimana yang tertera dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Maksud hal keadaan darurat yang memaksa di sini adalah suatu keadaan yang sulit, bersifat krusial, tidak dapat diduga/diprediksi sebelumnya, dan harus segera diatasi dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagai peraturan darurat, Perppu mengandung batasan-batasan, diantaranya:<sup>47</sup> a) Perppu hanya dikeluarkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa serta kebutuhan yang dinilai mendesak; b) Perppu hanya berlaku dalam jangka waktu tertentu (terbatas). Presiden harus mengajukan Perppu paling lambat pada masa sidang DPR berikutnya untuk mendapatkan persetujuan menjadi Undang-Undang. Dalam penetapan Perppu, sering kali dikaitkan dengan Pasal 12 UUD 1945 yang menjelaskan bahwa Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Joeniarto dikutip oleh Ni'matul Huda, menyatakan bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa atau hal ihwal keadaan yang mendesak tidak selalu harus ada keadaan bahaya, tetapi dapat juga berarti adanya keadaan yang mendesak yang perlu segera dibentuk peraturan untuk mengatasinya.<sup>48</sup>

Sejalan dengan Jimly Asshiddiqie, yang menyebutkan bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam Pasal 22 UUD 1945 tidak sama dengan keadaan bahaya yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945. Keadaan bahaya boleh jadi

<sup>44</sup> Ibid, 417

<sup>45</sup> Asshiddiqie, *Hukum tata negara darurat*, 282.

<sup>46</sup> Iskandar Muda, "Pro-Kontra dan Prospektif Kewenangan Uji Konstitusionalitas Perpu," *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (May 20, 2016): 69–88, <https://doi.org/10.31078/jk%x>.

<sup>47</sup> Sulaiman, *Teori dan hukum konstitusi*, 68–70.

<sup>48</sup> Huda, *Hukum tata negara*, 69–70.

termasuk hal ihwal kegentingan yang memaksa. Namun hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu merupakan keadaan bahaya. Dengan kata lain, makna hal ihwal kegentingan yang memaksa lebih luas dibandingkan dengan makna keadaan bahaya. Keadaan bahaya lebih menekankan pada sifat bahaya yang mengancam, sedangkan kegentingan yang memaksa lebih menekankan pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak (persoalan waktu yang terbatas).<sup>49</sup> Sehingga yang disebut sebagai HTN darurat dalam hal ini Perppu harus memenuhi unsur-unsur; negara dalam keadaan bahaya; dan adanya upaya luar biasa. Pada intinya, HTN darurat dimaksudkan agar wewenang dan hak penguasa yang diberikan secara luar biasa dapat mengatasi bahaya yang timbul dalam waktu singkat.<sup>50</sup> Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa norma hukum dalam keadaan darurat dimaksudkan untuk mengatasi keadaan tidak normal, bersifat sementara sampai keadaan darurat berakhir, dan tertuang dalam bentuk hukum tersendiri.<sup>51</sup> Keadaan bahaya pada hakikatnya harus diselesaikan secara cepat, inilah fungsi utama hadirnya hukum negara darurat (*staatsnoodrecht*). Apabila keadaan bahaya itu berlangsung lama, maka hal itu telah menyalahi tujuan diadakan hukum negara darurat. Keadaan bahaya dengan upaya luar biasa yang berupa hukum negara darurat harus berjalan seimbang, agar kewenangan itu tidak berlebihan dan menjadi pencegah penyalahgunaan kekuasaan yang besar.<sup>52</sup>

Terdapat beberapa prinsip yang melandasi keadaan bahaya dengan upaya yang luar biasa, diantaranya perlu adanya keseimbangan antara bahaya dengan upaya. Hal ini diperlukan untuk mencegah adanya penyalahgunaan kewenangan dan kekuasaan. R. Kranenburg menjelaskan maksud dari teori keseimbangan (*evenwichtstheorie, evenredigheidspostulaat*) tersebut, bahwa keadaan bahaya adalah sesuatu yang abnormal, maka untuk mengatasinya hukum yang digunakan juga abnormal dan luar biasa. Dalam keadaan biasa, tindakan menggunakan hukum yang abnormal termasuk dalam *onrechtmatig*. Namun, karena hukum yang abnormal tersebut digunakan dalam keadaan bahaya atau abnormal, maka tindakan penguasa tersebut sah dan dapat dibenarkan. Akan tetapi, sangat sulit untuk mengukur batasan yang seimbang antara kekuasaan luar biasa dan bahaya yang dihadapi. Untuk menjawabnya, Van Dullemen mengemukakan beberapa syarat yang harus dipenuhi suatu hukum darurat, antara lain; kepentingan tertinggi negara (terkait dengan eksistensi negara), peraturan darurat sangat diperlukan/mutlak, bersifat sementara (selama keadaan darurat), dan peraturan darurat tidak dibuat berdasarkan prosedur biasa (parlemen tidak dapat bersidang secara nyata). Dullemen juga menambahkan bahwa hukum darurat harus memenuhi seluruh syarat tersebut untuk dapat diakui keabsahannya sebagai hukum tata negara darurat tertulis.<sup>53</sup> Suatu keadaan darurat negara berdiri atas dasar prinsip proporsionalitas (*the principle of proporsionalitas*). Prinsip ini merupakan inti dari doktrin *Self Defence* (*the crus of the self defence doctrine*), yang memberikan batas atau standar kewajaran (*standard of reasonableness*) untuk menentukan adanya *necessity* secara lebih jelas. Kebutuhan yang dirumuskan

---

<sup>49</sup> Asshiddiqie, *Hukum tata negara darurat*, 206.

<sup>50</sup> Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 1996), 1–4.

<sup>51</sup> Asshiddiqie, *Hukum tata negara darurat*, 270.

<sup>52</sup> Huda, *Hukum tata negara*, 65.

<sup>53</sup> Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia*, 4–8.

kemudian akan menjadi alasan pembenar untuk melakukan tindakan darurat secara proporsional dan wajar.<sup>54</sup>

Sebagaimana dijelaskan di atas, Perppu Nomor 1 Tahun 2020 dalam hal ini merupakan hukum darurat yang berlaku sementara. Oleh karena itu, Perppu dapat memuat ketentuan lain yang bahkan menyimpangi ketentuan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya, sepanjang dimaksudkan untuk mengatasi keadaan darurat tersebut. Namun perlu menjadi catatan bahwa ketentuan yang imunitas tersebut dapat diberlakukan dengan tetap memperhatikan batasan penerapan hukum darurat secara proporsional sesuai standar kewajaran sebagaimana diuraikan. Batasan pengaturan dalam Perppu apabila dikaitkan dengan tujuan pengaturan administrasi negara dalam Pasal 3 UU AP, maka tindakan atau keputusan berdasarkan Perppu yang dibentuk harus semata-mata bertujuan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, menciptakan kepastian hukum, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, serta menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintahan di tengah pandemi Covid-19. Selain itu, Pasal 27 ayat (3) Perppu dapat dirumuskan dengan memperhatikan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). AUPB berdasarkan Penjelasan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, adalah yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, antara lain Asas kepastian hukum, Asas keterbukaan, Asas proporsionalitas, Asas profesionalitas, Asas akuntabilitas, Asas tertib penyelenggaraan negara, Asas kepentingan umum.

### **Kesimpulan**

Secara yuridis, ketentuan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 dalam Pasal 27 ayat (3) dibenarkan perumusannya karena beberapa alasan pembenar, diantaranya adalah berdasarkan pada amanat Pasal 49 UU PTUN, yang menyatakan setiap kebijakan yang dikeluarkan dalam keadaan perang, bahaya, bencana alam, atau keadaan mendesak dan luar biasa lainnya dikecualikan dari objek gugatan Pengadilan Tata Usaha Negara, dan Perppu merupakan produk hukum yang dikeluarkan oleh negara ketika keadaan darurat serta dalam kegentingan yang memaksa, yakni pada saat terjadinya bencana nasional Covid-19. Alasan pembenar inilah yang mendorong Perppu harus menerapkan ketentuan imunitas bagi setiap tindakan dan keputusan yang diambil berdasarkan Perppu 1/2020 untuk dapat dikecualikan dari objek gugatan kepada PTUN. Namun setelah dikeluarkannya Putusan MK Nomor 37/PUU-XVIII/2020, frasa “bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara”, berubah menjadi “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 tindakan dan keputusan yang dapat dikecualikan dari objek gugatan kepada PTUN adalah yang berkaitan dengan penanganan pandemi Covid-19 serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

<sup>54</sup> Muhammad Syarif Nuh Syarif Nuh, “Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,” *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 18, no. 2 (2011): 229–46, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol18.iss2.art5>.

**Daftar Pustaka:**

- Abdullah, Irwan. "COVID-19: Threat and Fear in Indonesia." *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy* 12, no. 5 (July 2020): 488–90. <https://doi.org/10.1037/tra0000878>.
- Adhe, Kartika Rinakit, Rohmatul Maulidiya, Muchamad Arif Al Ardha, Wulan Patria Saroinsong, and Sri Widayati. "Learning During the Covid-19 Pandemic: Correlation Between Income Levels And Parental Roles." *Jurnal Obsesi : Jurnal Pendidikan Anak Usia Dini* 5, no. 1 (June 8, 2020): 293-302–302. <https://doi.org/10.31004/obsesi.v5i1.554>.
- Anggraeni, Ricca, and Indah Mutiara Sari. "Menelisik Tertib Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Melalui Validitas Suatu Norma Hukum." *CREPIDO* 2, no. 1 (May 26, 2020): 35–45. <https://doi.org/10.14710/crepido.2.1.35-45>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum tata negara darurat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2007.
- Bonal, Xavier, and Sheila González. "The Impact of Lockdown on the Learning Gap: Family and School Divisions in Times of Crisis." *International Review of Education*, September 15, 2020. <https://doi.org/10.1007/s11159-020-09860-z>.
- Chazawi, Adami. *Pelajaran hukum pidana*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002.
- Efendi, A'an. *Hukum Administrasi*. Cet.I. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Efendi, A'an, dan Freddy Poernomo. *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Einstein, Tigor, Muhammad Ishar Helmi, and Ahmad Ramzy. "Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Perspektif Ilmu Perundang-Undangan." *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* 7, no. 7 (June 2, 2020): 595–612. <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i7.15826>.
- Gunawan, Siti Rachmawati. "Analisis Kekebalan Hukum Bagi Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) Berdasarkan 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." *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)* 4, no. 4 (November 18, 2020). <https://doi.org/10.36312/jisip.v4i4.1511>.
- Gupta, Anubhab, Heng Zhu, Miki Khanh Doan, Aleksandr Michuda, and Binoy Majumder. "Economic Impacts of the COVID–19 Lockdown in a Remittance-Dependent Region." *American Journal of Agricultural Economics* 103, no. 2 (2021): 466–85. <https://doi.org/10.1111/ajae.12178>.
- Harjiyatni, Francisca Romana, and Suswoto Suswoto. "Implikasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Terhadap Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 24, no. 4 (2017): 601–24. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol24.iss4.art5>.

- Huda, Ni'matul. *Hukum tata negara: kajian teoritis dan yuridis terhadap konstitusi Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia dan Gama Media, 1999.
- Juliani, Henny. "Analisis Yuridis Kebijakan Keuangan Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020." *Administrative Law and Governance Journal* 3, no. 2 (June 3, 2020): 329–48. <https://doi.org/10.14710/alj.v3i2.329-348>.
- Mahardika, Ahmad Gelora. "Potensi Penyimpangan Hukum Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 27, no. 2 (August 25, 2020): 264–84. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss2.art3>.
- Marbun, S. F. *Peradilan administrasi negara dan upaya administratif di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, 2011.
- Marbun, S.F. *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, 2015.
- Muda, Iskandar. "Pro-Kontra dan Prospektif Kewenangan Uji Konstitusionalitas Perpu." *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (May 20, 2016): 69–88. <https://doi.org/10.31078/jk%0x>.
- Mukhlis, Mukhlis, Amrizal J. Prang, and Dedi Syahputra. *Modul Perancangan Peraturan Perundang-Undangan*. Lhokseumawe: Unimal Press, 2015. <http://www.unimal.ac.id/unimalpress>.
- Mustakim, Mustakim, Tb M. Ali Asgar, and Masidin Masidin. "The Statutory Arrangement of Article 27 Perpu No. 1 Year 2020 (Viewed from Presidential Authority, Immunity Rights and Establishment of Legal Regulations)." *Jurnal Ilmu Dan Budaya* 41, no. 70 (October 7, 2020). <https://doi.org/10.47313/jib.v41i70.929>.
- Nuh, Muhammad Syarif Nuh Syarif. "Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 18, no. 2 (2011): 229–46. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol18.iss2.art5>.
- Nurhalimah, Siti. "Menyoal Kegentingan Dan Pasal Impunitas Dalam Perppu Corona." *ADALAH* 4, no. 1 (April 19, 2020): 35–48.
- Redi, Ahmad. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Sibuea, Hotma P., and Yayasan Sri Hayati. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Erlangga, 2010.
- Sihombing, Herman. *Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 1996.
- Sirajuddin and Winardi. *Dasar-dasar hukum tata negara Indonesia*, 2015.
- Sulaiman, King Faisal. *Teori dan hukum konstitusi*. Bandung: Nusa Media, 2017.
- Supandi. *Hukum peradilan tata usaha negara*. Bandung: Alumni, 2016.
- Voll, Willy D. S, and Abdul Latief. *Negara hukum dalam keadaan pengecualian*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Wiyanto, Roni. *Asas-asas hukum pidana Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 2012.