



P - ISSN : 0126 – 0227

E - ISSN : 2722 – 0664

MAJALAH HUKUM NASIONAL

Volume 50 Nomor 2 Tahun 2020



BPHN



■ **ASPEK HUKUM KESELAMATAN DAN KESEHATAN KERJA (K3) BAGI TENAGA MEDIS DAN KESEHATAN DI MASA PANDEMI**

(Oleh: M Nur Sholikin, S.H. dan dr. Herawati)

■ **ANALISIS ASPEK LEGALITAS, PROPORSIONALITAS, DAN KONSTITUSIONALITAS KETENTUAN IMUNITAS PIDANA BAGI PEJABAT PEMERINTAH DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2020**

(Oleh: Surya Oktaviandra, S.H., LL.M.)

■ **KEBIJAKAN HUKUM PIDANA SEBAGAI UPAYA PENANGGULANGAN KEDARURATAN COVID-19**

(Oleh: Aras Firdaus, S.H., M.H. dan Rudy Hendra Pakpahan, S.H., M.Hum.)

■ **PRINSIP PROPORSIONALITAS DALAM KEBIJAKAN ASIMILASI DAN INTEGRASI NARAPIDANA PADA MASA PANDEMI COVID-19**

(Oleh: M. Reza Baihaki, S.H. dan Siti Nurhalimah, S.H.)

■ **KONSTITUSIONALITAS PEMBERLAKUAN PERPPU PEMILUKADA DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PENUNDAAN PEMILUKADA SERENTAK TAHUN 2020**

(Oleh: Farida Azzahra, S.H. dan Aloysius Eka Kurnia, S.H.)

■ **KRISIS COVID-19: PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL TERHADAP PANDEMI**

(Oleh: Sabrina Nadilla, S.H.)

■ **TELAAH KRITIS MENGENAI INTERPRETASI KEDARURATAN KESEHATAN MASYARAKAT SEBAGAI KEADAAN MEMAKSA BERDASARKAN PERSPEKTIF HUKUM KONTRAK**

(Oleh: Kristianus Jimy Pratama, S.H.)



MAJALAH HUKUM NASIONAL

Volume 50 Nomor 2 Tahun 2020

- **Aspek Hukum Keselamatan Dan Kesehatan Kerja (K3) Bagi Tenaga Medis Dan Kesehatan Di Masa Pandemi**
(Legal Aspects of Occupational Safety and Health for Medical and Health Workers During the Pandemic)
Oleh : M Nur Sholikin, S.H. dan dr. Herawati
- **Analisis Aspek Legalitas, Proporsionalitas, dan Konstitusionalitas Ketentuan Imunitas Pidana Bagi Pejabat Pemerintah Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020**
(Analysis on the Aspects of Legality, Proportionality and Constitutionality to the Provisions on the Crime Immunity of Government Officials in Law Number 2 of 2020)
Oleh : Surya Oktaviandra, S.H, LL.M
- **Kebijakan Hukum Pidana Sebagai Upaya Penanggulangan Kedaruratan Covid 19**
(Criminal Law Policy as an Effort to Mitigate Covid-19 Emergency)
Oleh : Aras Firdaus, S.H., M.H, dan Rudy Hendra Pakpahan, S.H., M.Hum
- **Prinsip Proporsionalitas dalam Kebijakan Asimilasi dan Integrasi Narapidana Pada Masa Pandemi Covid-19**
(Proportionality Principles on the Policy of Inmates Assimilation and Integration amid the Covid-19 Pandemic)
Oleh : M. Reza Baihaki, S.H. dan Siti Nurhalimah, S.H.
- **Konstitusionalitas Pemberlakuan Perppu Pemilukada dan Implikasinya terhadap Penundaan Pemilukada Serentak Tahun 2020**
(The Constitutional Basis of Government Regulation in Lieu of Law on Regional General Election and its Implication on the Postponement of Simultaneous Regional General Election 2020)
Oleh : Farida Azzahra, S.H. dan Aloysius Eka Kurnia, S.H.
- **Krisis Covid-19: Perspektif Hukum Internasional Terhadap Pandemi**
(Covid-19 Crisis: An International Law Perspective to Pandemics)
Oleh: Sabrina Nadilla, S.H.
- **Telaah Kritis Mengenai Interpretasi Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Sebagai Keadaan Memaksa Berdasarkan Perspektif Hukum Kontrak**
(Critical Appraisal of the Interpretation of Public Health Emergency as Force Majeure Condition Based on the Perspective of Contract Law)
Oleh : Kristianus Jimy Pratama, S.H.

Volume 50 Nomor 2 Tahun 2020

P - ISSN 0126-0227

E - ISSN 2722-0664

**MAJALAH
HUKUM
NASIONAL**

**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI**

MEDIA PEMBANGUNAN DAN PEMBINAAN HUKUM

MAJALAH HUKUM NASIONAL
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
Volume 50 Nomor 2 Tahun 2020

Pemimpin Redaksi

Prof. Dr. H. R. Benny Riyanto, S.H., M.Hum., C.N.

Wakil Pemimpin Redaksi

Drs. Yasmon, M.L.S.

Redaksi

Aisyah Lailiyah, S.H., M.H.

Apri Listiyanto, S.H.

Dwi Agustine Kurniasih, S.H., M.H.

Muhammad Ilham Fadhlan Putuhena, S.H., M.H.

Raymon, S.H., M.Hum.

Redaktur Pelaksana

Claudia Valeriana Gregorius, S.S., S.H., M.M.

Asisten Redaksi

Aji Bagus Pramukti, S.H.

Robby Ferdyan, S.Ip.

Kadek Derik Yunitasari, S.H.

M Fahri Rudiyanto, S.Sos.

Elan Idayu Mutiarani, S.H.

Sirkulasi

Moh. Annas, S.I.Kom.

Mitra Bestari

Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.H.

Dr. Paramitha Prananingtyas, S.H., LL.M

Dr. Jimmy Z. Usfunan, S.H., M.H.

Dr. Ani Purwanti, S.H., M.Hum.

Slamet Yuswanto, S.H., M.H.

Penyelenggara

Badan Pembinaan Hukum Nasional
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI

Jalan Mayjen Sutoyo – Cililitan

Telepon (021) 8091908; 8002192

Faksimile (021) 80871742

Website mhn.bphn.go.id

Jakarta 13640

KATA PENGANTAR REDAKSI

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa dengan telah terbitnya Majalah Hukum Nasional (MHN) Volume 50 Nomor 2 Tahun 2020 di tengah masa yang sulit bagi seluruh masyarakat Indonesia dan dunia. Adanya *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* memberikan dampak yang "hebat" bagi seluruh kehidupan manusia. Covid-19 tidak hanya menimbulkan korban jiwa, namun juga seluruh bidang terdampak karena adanya pandemi ini. Negara-negara di dunia menanggapi situasi yang luar biasa tersebut dengan menetapkan keadaan darurat untuk mempersiapkan berbagai kebijakan dan regulasi untuk melindungi masyarakat dalam menghadapi dampak dan penyebaran *coronavirus*. Dalam hal ini, hukum pun menjadi isu yang sangat dibutuhkan kehadirannya dalam mengatasi ketidakpastian yang timbul. Melihat fakta demikian, Pengelola MHN merasa terpanggil untuk memberikan wacana kepada masyarakat dengan mempublikasikan gagasan-gagasan hukum dalam rangka pembangunan dan pembinaan hukum nasional di Indonesia khususnya dalam situasi pandemi seperti saat ini.

Sejak kasus pertama Covid-19 terkonfirmasi pada 2 Maret 2020, hanya dalam waktu 8 hari, yakni 10 April 2020, penyebarannya telah meluas di 34 Provinsi di Indonesia¹. Berbagai kebijakan telah diterbitkan oleh pemerintah guna menanggulangi dampak pandemi pada masyarakat. Sayangnya korban terus berjatuhan dari berbagai lapisan masyarakat, bahkan pada tenaga-tenaga medis yang menjadi garda utama menghadapi pandemi ini. Di sisi lain, pemerintah terus berupaya mengurangi risiko penyebaran di antaranya dengan menerapkan kebijakan seperti penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar dan pelaksanaan program asimilasi Warga Binaan pada Lembaga-lembaga Pemasyarakatan yang ada. Sayangnya upaya yang ada belum bisa mencegah bertambahnya jumlah korban virus ini. Karenanya, dalam edisi kali ini, MHN diterbitkan dengan tema

"Aspek-aspek Yuridis Kedaruratan Pandemi Covid-19",

dengan tujuan dapat memberikan berbagai kajian terhadap isu-isu hukum yang timbul pada situasi darurat pandemi Covid-19.

Majalah Hukum Nasional edisi kedua Tahun 2020 mencoba untuk merangkum berbagai tulisan dari para penulis dengan latar belakang berbeda dengan mengangkat tema di atas. Prioritas utama adalah keselamatan, karenanya edisi kali ini dibuka dengan tulisan Pertama, "Aspek Hukum Keselamatan Dan Kesehatan Kerja (K3) Bagi Tenaga Medis Dan Kesehatan Di Masa Pandemi" yang ditulis oleh M Nur Sholikin dan Herawati. Tulisan ini secara spesifik mengkaji pengaturan Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3) dan program pencegahan dan pengendalian infeksi. Selanjutnya penulis juga membahas secara mendalam bagaimana peraturan perundang-undangan mengatur perlindungan kerja bagi tenaga medis dan kesehatan terutama pada masa pandemi Covid-19.

Kedaruratan dalam penanganan COVID-19 dan pengendalian dampaknya memerlukan upaya yang cepat dalam situasi yang tidak normal. Langkah pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan

¹ CNN Indonesia, Kilas Balik Pandemi Covid-19 di Indonesia, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201110123516-25-568018/kilas-balik-pandemi-covid-19-di-indonesia>, diunduh tanggal 26 November 2020

ke daruratan tersebut ada dengan menerbitkan Peraturan Perundangan setingkat Undang-undang yang diproses secara ekspres. Tulisan berikut berjudul "Analisis Aspek Legalitas, Proporsionalitas, dan Konstitusionalitas Ketentuan Imunitas Pidana Bagi Pejabat Pemerintah Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020" yang ditulis oleh Surya Oktaviandra. Tulisan ini mengkaji mengenai bab imunitas bagi pejabat pemerintah dalam konteks menjalankan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19. Aspek legalitas, proporsionalitas, dan konstitusionalitas menjadi bahan analisa penulis dalam mengkaji persoalan imunitas pejabat pemerintahan dalam menjalankan undang-undang tersebut.

Kemudian, Aras Firdaus dan Rudy Hendra Pakpahan dalam tulisannya yang berjudul "Kebijakan Hukum Pidana Sebagai Upaya Penanggulangan Kedaruratan Covid 19". Melalui tulisannya, para penulis mencoba untuk mengulas sejauh mana efektifitas dan pendekatan hukum pidana sebagai sarana untuk optimalisasi penanggulangan kedaruratan Covid-19.

M. Reza Baihaki dan Siti Nurhalimah, dengan tulisannya yang berjudul "Prinsip Proporsionalitas dalam Kebijakan Asimilasi dan Integrasi Narapidana Pada Masa Pandemi Pandemi Covid-19". Penulis mencoba untuk mengkaji kebijakan asimilasi dan integrasi warga binaan Lembaga Pemasyarakatan yang ditetapkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia pada masa pandemi. Prinsip proporsionalitas menjadi bahan kajian penulis untuk melihat sejauh mana kebijakan asimilasi dan integrasi warga binaan lembaga pemasyarakatan dilaksanakan.

Selanjutnya "Konstitusionalitas Pemberlakuan Perppu Pemilukada dan Implikasinya terhadap Penundaan Pemilukada Serentak Tahun 2020" yang ditulis oleh Farida Azzahra dan Aloysius Eka Kurnia. Melalui tulisannya penulis menyampaikan mengenai implikasi pandemi Covid-19 terhadap Pemilukada serta hadirnya Perppu Nomor 2 Tahun 2020 sebagai dasar hukum penyelenggaraan Pemilukada di tengah situasi pandemi Covid-19.

Dalam kerangka hukum internasional, penanganan pandemic Covid-19 menjadi isu yang juga perlu mendapatkan perhatian. Sabrina Nadilla mencoba menganalisa hal tersebut dalam tulisannya yang berjudul "Krisis Covid-19: Perspektif Hukum Internasional Terhadap Pandemi". Dalam tulisan ini, penulis juga mencoba untuk mengkaji sejauh mana penerapan *International Health Regulation* (IHR) sebagai instrumen penanganan krisis kesehatan global.

Aspek bisnis mengalami pukulan sangat berat dalam masa pandemi ini. Banyak perjanjian-perjanjian kerja ataupun perikatan antara debitur dan kreditur tidak dapat dilaksanakan dan menjadi wanprestasi. Karenanya Redaksi berpandangan bahwa perlu adanya pembahasan terkait klausula Keadaan Memaksa dalam hubungan keperdataan yang erat kaitannya dengan sektor ekonomi dan untuk itu Redaksi memilih tulisan dari Kristianus Jimy Pratama yang berjudul "Telaah Kritis Mengenai Interpretasi Kedaruratan Kesehatan Masyarakat sebagai Keadaan Memaksa Berdasarkan Perspektif Hukum Kontrak" pada edisi kali ini. Dalam tulisannya, penulis membahas mengenai implikasi Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020, Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020, dan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 terhadap hukum kontrak. Penulis mencoba untuk menjelaskan bagaimana perspektif hukum kontrak terkait keadaan kedaruratan kesehatan masyarakat sebagai alasan penerapan klausula keadaan memaksa dan tentunya perlindungan hukum bagi para pihak.

Atas nama redaksi mengucapkan terimakasih kepada para penulis dan Mitra Bestari. Dan kepada para pembaca Majalah Hukum Nasional, kami berharap di masa yang sulit ini, Pembaca tetap dapat memperoleh pengetahuan dan wawasan baru melalui tulisan-tulisan di Majalah Hukum Nasional ini. Dan pada akhirnya kami berharap tulisan-tulisan ini dapat menjadi wacana baru bagi pembangunan hukum nasional ke depannya. Semoga Pandemi Covid-19 ini bisa kita lewati bersama dan seluruh aspek kehidupan kembali pulih menyambut Indonesia yang lebih baik lagi.

Redaksi Majalah Hukum Nasional

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|--|---------|
| PENGANTAR REDAKSI | vi |
| DAFTAR ISI | xi |
| 1. Aspek Hukum Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3) Bagi Tenaga Medis dan Kesehatan di Masa Pandemi <i>(Legal Aspects of Occupational Safety and Health for Medical and Health Workers During the Pandemic)</i> Oleh: M Nur Sholikin, S.H. dan dr. Herawati | 163 |
| 2. Analisis Aspek Legalitas, Proporsionalitas, dan Konstitusionalitas Ketentuan Imunitas Pidana Bagi Pejabat Pemerintah dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 <i>(Analysis on the Aspects of Legality, Proportionality and Constitutionality to the Provisions on the Crime Immunity of Government Officials in Law Number 2 of 2020)</i> Oleh: Surya Oktaviandra, S.H, LL.M..... | 183 |
| 3. Kebijakan Hukum Pidana Sebagai Upaya Penanggulangan Kedaruratan Covid-19 <i>(Criminal Law Policy as an Effort to Mitigate Covid-19 Emergency)</i> Oleh: Aras Firdaus, S.H., M.H, dan Rudy Hendra Pakpahan, S.H., M.Hum. | 201 |
| 4. Prinsip Proporsionalitas dalam Kebijakan Asimilasi dan Integrasi Narapidana Pada Masa Pandemi Covid-19 <i>(Proportionality Principles on the Policy of Inmates Assimilation and Integration amid the Covid-19 Pandemic)</i> Oleh: M. Reza Baihaki, S.H. dan Siti Nurhalimah, S.H. | 221 |
| 5. Konstitusionalitas Pemberlakuan Perppu PemiluKada dan Implikasinya terhadap Penundaan PemiluKada Serentak Tahun 2020 <i>(The Constitutional Basis of Government Regulation in Lieu of Law on Regional General Election and its Implication on the Postponement of Simultaneous Regional General Election 2020)</i> Oleh: Farida Azzahra, S.H. dan Aloysius Eka Kurnia, S.H..... | 241 |
| 6. Krisis Covid-19: Perspektif Hukum Internasional terhadap Pandemi <i>(Covid-19 Crisis: An International Law Perspective to Pandemics)</i> Oleh: Sabrina Nadilla, S.H..... | 261 |
| 7. Telaah Kritis Mengenai Interpretasi Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Sebagai Keadaan Memaksa Berdasarkan Perspektif Hukum Kontrak <i>(Critical Appraisal of the Interpretation of Public Health Emergency as Force Majeure Condition Based on the Perspective of Contract Law)</i> Oleh: Kristianus Jimy Pratama, S.H..... | 281 |
| PETUNJUK PENULISAN NASKAH MAJALAH HUKUM NASIONAL | 295 |

ASPEK HUKUM KESELAMATAN DAN KESEHATAN KERJA (K3) BAGI TENAGA MEDIS DAN KESEHATAN DI MASA PANDEMI

*(Legal Aspects of Occupational Safety and Health for Medical
and Health Workers During the Pandemic)*

M Nur Sholikin

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)
Puri Imperium Office Plaza G-9, Kuningan, Jakarta Selatan 12980
e-mail: nur.sholikin@pshk.or.id

Herawati

Anggota IDI Tangerang Selatan
Pondok Safari Indah, Jurangmangu Barat, Tangerang Selatan 15223
e-mail: herateaku@gmail.com

Abstrak

Sejumlah data menunjukkan kejadian tenaga medis dan tenaga kesehatan yang terkena penyakit akibat kerja karena COVID-19. Sejumlah potensi bahaya bagi pekerja di rumah sakit menempatkan pada risiko tinggi keselamatan kerja saat pandemi ini. Bagaimana peraturan perundang-undangan mengatur perlindungan kerja bagi tenaga medis dan kesehatan terutama pada masa pandemi? Untuk menjawab permasalahan tersebut dilakukan melalui identifikasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait. Terdapat sejumlah peraturan perundang-undangan telah mengatur aspek keselamatan dan kesehatan kerja di rumah sakit. Bahkan terkait dengan jaminan kesehatan kerja terdapat juga pengaturan program pencegahan dan pengendalian infeksi. Sementara itu dalam hal perlindungan jaminan keselamatan dan kesehatan kerja pada masa pandemi, masih terdapat beberapa kelemahan dalam pengaturan yang menimbulkan ketidakpastian pemenuhan jaminan perlindungan tersebut. Untuk mengoptimalkan perlindungan tenaga medis dan tenaga kesehatan pada saat pandemi pemerintah perlu melakukan pengawasan dan pemberian dukungan bagi pelaksanaan keselamatan dan kesehatan kerja dan pelaksanaan program pencegahan dan pengendalian infeksi. Selain itu, diperlukan juga pengaturan teknis pemberian penghargaan, kompensasi dan pendayagunaan tenaga kesehatan dengan memastikan pemenuhan hak tersebut bagi tenaga kesehatan yang mempunyai tugas penanganan COVID-19 dan bagi pekerja yang terkena penyakit akibat kerja karena COVID-19.

Kata kunci: Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3), tenaga kesehatan, pandemi COVID-19.

Abstract

A number of data shows the incidence of medical workers and health workers affected by occupational diseases due to COVID-19. There are a number of potential hazards for hospital workers caused by various factors. How do laws and regulations regulate protection for medis and health workers, especially during a pandemic? This research done through identification and analysis of the relevant laws and regulations. There are a number of laws and regulations that have regulate on occupational safety and health in hospitals. Meanwhile in the case of during the pandemic, there are still some weaknesses in the regulation that cause uncertainty in the fulfillment of the protection. The government needs to conduct supervision and provide support for the implementation. Compensating health workers are also needed to ensure the fulfillment of rights for health workers who have task of handling COVID-19 and affected by occupational illness due to COVID-19.

Keywords: Occupational safety and health, health workers, COVID-19 pandemi.

A. Pendahuluan

Pada 31 Desember 2019, *World Health Organization* (WHO) melaporkan kasus pneumonia yang belum diketahui etiologinya di Kota Wuhan, Provinsi Hubei, Cina. Selanjutnya, pada 2 Januari 2020 Cina mengidentifikasi kasus tersebut sebagai jenis coronavirus (novel coronavirus, 2019-nCoV).¹ Corona Virus (COVID-19) ini merupakan keluarga besar virus yang menyebabkan penyakit mulai dari gejala ringan sampai berat. Tanda dan gejala umum infeksi COVID-19 antara lain gejala gangguan pernapasan akut seperti demam, batuk dan sesak napas. Kasus COVID-19 yang berat dapat menyebabkan pneumonia, sindrom pernapasan akut, gagal ginjal dan bahkan kematian.²

COVID-19 yang pertama kali ditemukan di Wuhan, dengan cepat menyebar ke negara lain. Kasus pertama di luar Cina ditemukan di Thailand. Pada 13 Januari 2020, Thailand melaporkan kasus konfirmasi pertama COVID-19. Pada 16 Januari 2020, Jepang melaporkan kasus warga Tiongkok positif COVID-19 saat dirawat di rumah sakit. Thailand melaporkan kasus positif COVID-19 kedua pada 17 Januari 2020. Kasus ini terjadi pada perempuan usia 74 tahun yang mendarat di Bangkok usai dari Wuhan. Selanjutnya pada 20 Januari 2020, Korea Selatan melaporkan satu kasus konfirmasi positif COVID-19.³ Setelah itu dengan cepat kasus COVID-19 ditemukan di Perancis, Uni Emirat Arab, Australia dan silih berganti berbagai negara melaporkan kasus

ini.⁴ Pada 11 Maret 2020, WHO menetapkan COVID-19 sebagai pandemi.

Kasus pertama di Indonesia diumumkan pada 2 Maret 2020 oleh Presiden Joko Widodo. Hingga kini kasus positif COVID-19 di Indonesia terus bertambah. Data di situs Kementerian Kesehatan pada 13 Juni 2020 menunjukkan jumlah kasus positif sebanyak 37.420 kasus, sebanyak 13.776 kasus positif yang sembuh dan 2.091 meninggal.⁵ Sementara itu, kasus positif COVID-19 di dunia telah mencapai 36.406, dengan 1.901.079 sembuh dan 328.227 meninggal. COVID-19 ini telah menyebar di 216 negara. Jumlah tersebut semakin bertambah.

Penyebaran COVID-19 semakin luas di berbagai negara dan dampak yang ditimbulkan sangat besar baik ada aspek kesehatan, sosial maupun ekonomi, Pembatasan aktifitas warga pun dilakukan. Untuk mempercepat penanganan terhadap COVID-19, Presiden membentuk gugus tugas percepatan penanganan COVID-19. Pembentukan gugus tugas tersebut dilakukan melalui penerbitan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease-2019 (COVID-19). Keppres ini kemudian direvisi dengan Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease-2019 (COVID-19).

Penanganan COVID-19 menempatkan

¹ Kementerian Kesehatan, *Pedoman Kesiapsiagaan Menghadapi Infeksi Novel Coronavirus (2019-nCoV)*, Direktorat Jenderal Pencegahan dan pengendalian Penyakit, Januari 2020.

² Kementerian Kesehatan, *Pedoman Kesiapsiagaan Menghadapi Infeksi Novel Coronavirus (2019-nCoV)*, Direktorat Jenderal Pencegahan dan pengendalian Penyakit, Maret 2020

³ Amalia Zharina, *Kronologi Virus Corona di China Dari Pasar hingga Korea Selatan*, <https://sains.kompas.com/read/2020/01/21/183300123/-kronologi-virus-corona-di-china-dari-pasar-hingga-korea-selatan?page=all>, diakses pada 7 Oktober 2020.

⁴ Bima Baskara, *Rangkaian Peristiwa Pertama COVID-19* dimuat dalam <https://kompas.id/baca/riset/2020/04/18/rangkaian-peristiwa-pertama-covid-19/> diakses tanggal 13 Juni 2020.

⁵ Kementerian Kesehatan, *Situasi COVID-19*, dimuat dalam <https://www.kemkes.go.id/>, diakses pada 14 Juni 2020.

tenaga medis dan tenaga kesehatan⁶ menjadi unsur utama dalam menghadapi serangan virus ini. Selain itu, ketersediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan peralatan medis menjadi faktor penting yang dapat menentukan keberhasilan penanganan COVID-19 ini. Di tengah keterbatasan fasilitas layanan dan peralatan medis, tenaga kesehatan memiliki risiko tinggi dalam menangani pasien COVID-19 ini. Ikatan Dokter Indonesia (IDI) pada 7 Juni 2020 menyebutkan sebanyak 32 Dokter meninggal akibat COVID-19.⁷ Sedangkan jumlah perawat yang meninggal terpapar COVID-19 ini juga telah mencapai 20 kasus.⁸

Penulis perlu menjelaskan terlebih dahulu bahwa berdasarkan peraturan perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi terdapat perbedaan antara tenaga medis. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan memberikan definisi bahwa tenaga kesehatan adalah setiap orang yang mengabdikan diri dalam bidang kesehatan serta memiliki pengetahuan dan/atau keterampilan melalui pendidikan di bidang kesehatan yang untuk jenis tertentu memerlukan kewenangan untuk melakukan upaya kesehatan. Pengertian ini memasukkan dokter, dokter gigi dan dokter spesialis sebagai tenaga kesehatan. Namun, definisi dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan pengujian undang-undang nomor 82/PUU-XIII/2015 dengan mengeluarkan

dokter, dokter gigi dan dokter spesialis sebagai tenaga kesehatan. Penyebutan untuk ketiga profesi tersebut menjadi tenaga medis.

Masih tingginya kasus sebaran COVID-19, menempatkan tenaga kesehatan baik dokter, perawat maupun tenaga kesehatan lainnya pada risiko terpapar COVID-19 ini. Risiko ini bisa terjadi di fasilitas layanan kesehatan yang menjadi rujukan penanganan COVID-19 maupun pada fasilitas layanan kesehatan yang bukan merupakan rujukan penangan COVID-19. Fasilitas layanan kesehatan terutama rumah sakit merupakan jenis industri dengan karakteristik khusus diantaranya jumlah tenaga kerja yang banyak, penggunaan teknologi tinggi, frekuensi pekerjaan yang terus menerus, keleluasaan akses masyarakat atau bukan pekerja untuk masuk di rumah sakit. Karakteristik tersebut menunjukkan semakin kompleksnya mitigasi risiko pekerjaan pada tenaga kesehatan. Dimensi keselamatan dan kesehatan kerja (K3) rumah sakit tidak hanya terletak pada pekerja di rumah sakit saja, namun paparan risiko pekerjaan rumah sakit juga bisa menjangkau pada masyarakat dan lingkungan. Risiko-risiko tersebut pada kondisi darurat seperti pandemi COVID-19 ini menunjukkan pentingnya penerapan K3 pada fasilitas layanan kesehatan terutama rumah sakit.

Hak pekerja atas K3 telah dijamin di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang

⁶ Terdapat perbedaan istilah antara tenaga medis dengan tenaga kesehatan pasca putusan MK Nomor 82/PUU-XIII/2015 yang mengeluarkan dokter, dokter gigi, dokter spesialis dan dokter gigi spesialis dari definisi tenaga kesehatan yang diatur dalam UU No. 36 tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan. Namun dalam tulisan ini untuk memudahkan membaca menggunakan istilah tenaga medis dan tenaga kesehatan secara bergantian dan bersamaan dengan maksud yang sama yaitu merujuk pekerja yang bekerja di fasilitas layanan kesehatan dengan kategori tertentu sesuai yang diatur dalam masing-masing peraturan perundang-undangan yang dirujuk dalam tulisan ini.

⁷ Luthfia Ayu Azanella, *32 Dokter Meninggal Akibat COVID-19 Mayoritas Bertugas di RS Non Covid*, dimuat dalam <https://www.kompas.com/tren/read/2020/06/07/151200365/32-dokter-meninggal-akibat-covid-19-mayoritas-bertugas-di-rs-non-covid-19>, diakses pada 14 Juni 2020.

⁸ Vitoriao Mantalean, *PPNI: 20 Perawat di Indonesia Meninggal Dunia dalam Tugas Melayani Pasien COVID-19*, dimuat dalam <https://megapolitan.kompas.com/read/2020/05/19/05582081/ppni-20-perawat-di-indonesia-meninggal-dunia-dalam-tugas-melayani-pasien>, diakses pada 15 Juni 2020.

Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan). Pasal 86 UU Ketenagakerjaan mengatur bahwa setiap pekerja/buruh mempunyai hak memperoleh perlindungan atas keselamatan dan kesehatan kerja. Upaya K3 ditujukan untuk memberikan jaminan keselamatan dan meningkatkan derajat kesehatan para pekerja/buruh dengan cara pencegahan kecelakaan dan penyakit akibat kerja, pengendalian bahaya di tempat kerja, promosi kesehatan, pengobatan, dan rehabilitasi. K3 memiliki peran, *pertama*, menciptakan lingkungan kerja yang selamat dengan melakukan penilaian secara kualitatif dan kuantitatif. *Kedua*, menciptakan kondisi yang sehat bagi karyawan, keluarga dan masyarakat sekitarnya melalui upaya promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif.⁹

Berkaitan dengan hal tersebut, tulisan ini mengkaji pengaturan jaminan K3 di rumah sakit yang memiliki karakteristik khusus pada lingkungan kerjanya dengan rumusan pertanyaan meliputi: *Pertama*, bagaimana konsepsi dan pengaturan K3 dalam hubungan ketenagakerjaan? *Kedua*, bagaimana kerangka hukum pengaturan K3 pada fasilitas layanan kesehatan? *Ketiga*, bagaimana jaminan perlindungan bagi tenaga medis dan tenaga kesehatan pada masa pandemi?

B. Metode Penelitian

Penulisan artikel ini menggunakan metode yuridis normatif dengan mengkaji berbagai literatur yang relevan dengan tema yang dikaji. Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka untuk menemukan bahan hukum sekunder yang relevan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, literatur baik

buku, artikel jurnal, artikel berita dari internet yang relevan dengan topik penulisan. Sejumlah peraturan yang menjadi fokus dalam penulisan artikel ini yaitu UU Ketenagakerjaan, Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 66 Tahun 2016 tentang Keselamatan dan Kesehatan Kerja Rumah Sakit (Permenkes K3RS), dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 27 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Pengendalian Infeksi (Permenkes PPI). Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah deskriptif preskriptif dengan memberikan gambaran dan analisis terhadap kerangka hukum perlindungan bagi tenaga medis dan kesehatan serta saran bagi optimalisasi implementasi peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan efektifitas perlindungan tenaga medis dan kesehatan pada masa pandemi.

C. Pembahasan

1. Konsepsi dan Pengaturan K3 dalam Hubungan Ketenagakerjaan

K3 atau *Occupational Safety and Health* menurut ILO dan WHO didefinisikan sebagai upaya peningkatan dan pemeliharaan pada derajat tertinggi kesejahteraan fisik, mental dan sosial pekerja pada semua pekerjaan.¹⁰ K3 juga dapat didefinisikan sebagai pengetahuan antisipasi, pengenalan, evaluasi serta pengendalian bahaya yang timbul di dalam atau dari tempat kerja yang dapat merusak kesehatan dan kesejahteraan pekerja dengan mempertimbangkan kemungkinan dampak pada masyarakat sekitar dan lingkungan umum. K3 merupakan komponen yang penting bagi perlindungan sosial pekerja terhadap dampak negatif pekerjaan, kecelakaan akibat kerja

⁹ Anita Dewi Prahastuti Sujoso, *Dasar-dasar Keselamatan dan Kesehatan Kerja*, Jember: Jember University Press, 2012, hal. 2.

¹⁰ International Labour Organization, *Occupational Safety and Health Policy Document, On The Road to a Safer and Healthier Culture at Work*, March 2016, hal. 18-19.

dan penyakit akibat kerja. Komponen ini akan meningkatkan kepuasan kerja dan memperkuat fungsi pasar tenaga kerja dan kualitas sumber daya manusia. Pada sisi lain, standar K3 yang buruk, kecelakaan kerja, kematian dan penyakit akibat kerja memberikan beban besar pada perekonomian nasional melalui pembayaran kompensasi sosial, biaya rumah sakit, pelatihan ulang dan penggantian pekerja serta kehilangan produktifitas.¹¹

Dokumen ILO lainnya menyebutkan bahwa setiap tahun ada lebih dari 250 juta kecelakaan di tempat kerja dan lebih dari 160 juta pekerja menjadi sakit karena bahaya di tempat kerja. Terdapat 1,2 juta pekerja meninggal akibat kecelakaan dan sakit di tempat kerja.¹² Tingginya jumlah ini menunjukkan biaya manusia dan sosial dari produksi terlalu tinggi. Apabila dilihat dari aspek ekonomi dapat diperkirakan bahwa kerugian tahunan akibat kecelakaan kerja dan penyakit yang berhubungan dengan pekerjaan di beberapa negara dapat mencapai 4 persen dari produk nasional bruto (PNB). Biaya langsung dan tidak langsung dari dampak yang ditimbulkannya meliputi:¹³

- a. Biaya medis;
- b. Kehilangan hari kerja;
- c. Mengurangi produksi;
- d. Hilangnya kompensasi bagi pekerja;
- e. Biaya waktu / uang dari pelatihan dan pelatihan ulang pekerja;
- f. kerusakan dan perbaikan peralatan;
- g. Rendahnya moral staf;
- h. Publisitas buruk;

i. Kehilangan kontrak karena kelalaian.

K3 memiliki tujuan meningkatkan dan memelihara derajat tertinggi kesejahteraan fisik, mental, dan sosial pekerja pada semua jenis pekerjaan, pencegahan keberadaan dan ketidakhadiran pekerja karena kondisi kesehatan yang disebabkan kondisi kerja yang tidak layak, melindungi pekerja pada tempat kerjanya terhadap risiko yang muncul dari faktor-faktor yang dapat merugikan kesehatan, penempatan dan pemeliharaan pekerja di lingkungan kerja yang sesuai dengan kondisi fisiologis dan psikologis pekerja dan untuk menciptakan kesesuaian antara pekerjaan dengan pekerja dan setiap pekerja dengan pekerjaannya.¹⁴ K3 berupaya untuk mewujudkan data tahan jasmani dan rohani atau fisik dan mental dalam lingkup ketenagakerjaan. Dengan pengelolaan K3 yang baik diharapkan tenaga kerja dapat melakukan pekerjaan dengan aman dan nyaman serta mencapai ketahanan fisik, daya kerja, dan tingkat kesehatan yang tinggi.¹⁵

Pengelolaan K3 memiliki dampak langsung terhadap kondisi pekerja, pekerjaan dan lingkungan. Selain itu, pengelolaan K3 juga akan berdampak secara tidak langsung pada perekonomian diantaranya menurunkan produktifitas dan menambah beban pengeluaran terkait dengan biaya kesehatan. Jangkauan pengaruh K3 tidak hanya terletak pada internal perusahaan dalam lingkup hubungan kerja semata, namun juga memiliki jangkauan keluar dengan dampaknya terhadap lingkungan dan masyarakat. Salah satunya terkait dengan

¹¹ Ibid, hal. 18

¹² International Labour Organization-Office Jakarta, *Keselamatan dan Kesehatan Kerja, Sarana untuk Produktifitas Kerja*, Jakarta: ILO, 2013, hal. 1.

¹³ Ibid.

¹⁴ International Labour Organization, Op. Cit., hal. 19.

¹⁵ Sri Rejeki, *Keselamatan dan Kesehatan Kerja, Pusat Pendidikan SDM Kesehatan*, Badan Pengembangan dan Pemberdayaan SDM Kesehatan, 2016, Hal.1

limbah yang dihasilkan dari kegiatan industri atau perusahaan. Beberapa kasus menunjukkan pencemaran sungai yang diakibatkan oleh kegiatan industri. Sebagai contoh di Kabupaten Tangerang terdapat empat sungai yang tercemar akibat limbah industri.¹⁶ Oleh karena itu, kebijakan ketenagakerjaan menempatkan jaminan K3 menjadi faktor yang penting dalam menjalankan hubungan kerja. Jaminan pelaksanaan K3 merupakan hak normatif bagi setiap pekerja yaitu hak yang pemenuhannya dijamin dalam peraturan perundang-undangan.

Pengaturan K3 dalam sistem perundang-undangan di Indonesia telah dimulai sejak Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja (UU Keselamatan Kerja). Undang-undang tersebut menggantikan peraturan tentang keselamatan kerja peninggalan Belanda yaitu *Veiligheidsreglement* Tahun 1910 (Stbl. No. 406). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 dibentuk untuk mengatur keselamatan kerja yang sesuai dengan perkembangan masyarakat, industrialisasi dan teknologi. Undang-undang ini juga mengakui bahwa tenaga kerja berhak mendapatkan perlindungan atas keselamatannya dalam melakukan pekerjaan untuk kesejahteraan hidup dan meningkatkan produksi serta produktifitas nasional. Selanjutnya, K3 sebagai hak dasar pekerja juga ditegaskan pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan). Dalam undang-undang yang menjadi dasar pengaturan hubungan ketenagakerjaan saat ini, K3 ditegaskan sebagai hak pekerja dan pada sisi lain menjadi kewajiban pengusaha. Pasal 86 ayat (1) dan ayat (2) mengatur:

- (1) Setiap pekerja/ Buruh mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan atas:
 - a. keselamatan dan kesehatan kerja;
 - b. moral dan kesusilaan; dan
 - c. perlakuan yang sesuai dengan harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai agama.
- (2) Untuk melindungi keselamatan pekerja/ buruh guna mewujudkan produktivitas kerja yang optimal diselenggarakan upaya keselamatan dan kesehatan kerja.

Pasal 86 tersebut menegaskan tiga hal terkait dengan K3 yaitu: (i) K3 sebagai hak pekerja, (ii) K3 sebagai upaya untuk melindungi keselamatan pekerja/buruh dan (iii) K3 sebagai upaya mewujudkan produktivitas kerja. Bagian penjelasan Pasal 86 ayat (2) menerangkan bahwa upaya keselamatan dan kesehatan kerja dimaksudkan untuk memberikan jaminan keselamatan dan meningkatkan derajat kesehatan para pekerja/buruh dengan cara pencegahan kecelakaan dan penyakit akibat kerja, pengendalian bahaya di tempat kerja, promosi kesehatan, pengobatan, dan rehabilitasi. Selanjutnya, pengaturan tentang K3 sebagai kewajiban perusahaan juga diatur dalam UU Ketenagakerjaan. Pasal 87 ayat (1) UU Ketenagakerjaan mengatur sebagai berikut:

Setiap perusahaan wajib menerapkan sistem manajemen keselamatan dan kesehatan kerja yang terintegrasi dengan sistem manajemen perusahaan

Ketentuan tersebut mewajibkan pengaturan tentang K3 menjadi satu dengan sistem manajemen perusahaan. Hal ini menunjukkan bahwa K3 merupakan bagian integral dari proses manajemen perusahaan. Terjadinya kecelakaan

¹⁶ Joniansyah, Ini Empat Sungai di Kabupaten Tangerang Tercemar Limbah Industri, <https://metro.tempo.co/read/1187764/ini-4-sungai-di-kabupaten-tangerang-tercemar-limbah-industri/full&view=ok>, diakses pada 7 Oktober 2020.

kerja bukan merupakan risiko individu atau *personal risk* dimana perusahaan dapat lepas tanggung jawabnya, akan tetapi kecelakaan kerja merupakan tanggung jawab perusahaan/pengusaha atau *employers liability* sehingga pengaturannya harus terintegrasi dengan sistem manajemen perusahaan.

Khusus terkait dengan kesehatan kerja, pengaturannya juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan). Terdapat satu bab yang khusus mengatur tentang kesehatan kerja yaitu pada Pasal 164 sampai dengan Pasal 166. Pengaturannya antara lain tentang:

- a. upaya kesehatan kerja meliputi pekerja di sektor formal dan informal;
- b. upaya kesehatan kerja juga berlaku di lingkungan tempat kerja bagi setiap orang selain pekerja;
- c. pemerintah menetapkan standar kesehatan kerja;
- d. pengelola tempat kerja wajib menaati standar kesehatan dan menjamin lingkungan kerja yang sehat serta bertanggungjawab atas terjadinya kecelakaan kerja;
- e. pengelola tempat kerja wajib melakukan segala bentuk upaya kesehatan melalui upaya pencegahan, peningkatan, pengobatan dan pemulihan bagi tenaga kerja;
- f. pekerja wajib menciptakan dan menjaga kesehatan tempat kerja yang sehat dan menaati peraturan yang berlaku di tempat kerja;
- g. dalam seleksi calon pegawai, hasil pemeriksaan kesehatan secara fisik dan mental digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan;
- h. majikan atau pengusaha wajib menjamin kesehatan pekerja dan wajib menanggung

seluruh biaya pemeliharaan kesehatan pekerja;

- i. majikan atau pengusaha menanggung biaya atas gangguan kesehatan akibat kerja yang diderita oleh pekerja; dan
- j. pemerintah memberikan dorongan dan bantuan untuk perlindungan pekerja dalam upaya menjamin kesehatan pekerja, biaya pemeliharaan kesehatan pekerja dan biaya atas gangguan kesehatan akibat kerja.

Ketentuan terkait kesehatan kerja dalam UU Kesehatan tersebut secara jelas mengatur pekerja dan pemberi kerja/perusahaan/majikan dalam upaya menjaga dan menangani kesehatan di tempat kerja. Hal penting lainnya di dalam pengaturan UU Kesehatan Kerja adalah penegasan bahwa upaya kesehatan kerja tidak hanya berlaku pada sektor formal, tetapi juga berlaku pada hubungan kerja sektor informal.

Ketentuan di dalam UU Keselamatan Kerja, UU Ketenagakerjaan dan UU Kesehatan telah menjadi dasar hukum penerapan K3 dalam setiap hubungan kerja. Selain ketiga undang-undang tersebut, terdapat sejumlah pengaturan pada jenis peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang mengatur lebih teknis pelaksanaan K3. Peraturan perundang-undangan tersebut diantaranya:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 88 Tahun 2019 tentang Kesehatan Kerja;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2012 tentang Sistem Manajemen Keselamatan dan Kesehatan Kerja;
- c. Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2019 tentang Penyakit Akibat Kerja;
- d. Peraturan Presiden Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengesahan *Convention Concerning The Promotional Framework for Occupational Safety and Health/Convention 187, 2006* (Konvensi Mengenai Kerangka

- Kerja Peningkatan Keselamatan dan Kesehatan Kerja/Konvensi 187,2006);
- e. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 5 Tahun 2018 tentang Keselamatan dan Kesehatan Kerja Lingkungan Kerja;
 - f. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 18 Tahun 2016 tentang Dewan Keselamatan dan Kesehatan Kerja;
 - g. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 48 Tahun 2016 tentang Standar Keselamatan dan Kesehatan Kerja di Perkantoran;
 - h. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Penyakit Akibat Kerja;
 - i. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 66 Tahun 2016 tentang Keselamatan dan Kesehatan Kerja Rumah Sakit; dan
 - j. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 70 Tahun 2016 tentang Persyaratan Kesehatan Lingkungan Kerja Industri.

Selain peraturan tersebut, masih terdapat beberapa peraturan teknis lainnya terkait dengan K3 yang sifat pengaturannya sektoral sesuai dengan jenis pekerjaan masing-masing. Pengaturan pada jenis ini lebih spesifik mengingat setiap sektor atau bidang pekerjaan mempunyai kebutuhan dan standar K3 yang berbeda-beda. Sebagai contoh peraturan K3 yang bersifat sektoral antara lain:

- a. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Kerja Nomor 6 Tahun 2017 tentang Keselamatan dan Kesehatan Kerja Elevator dan Eskalator;
- b. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Kerja Nomor 38 Tahun 2016 tentang Keselamatan dan Kesehatan Kerja Pesawat Tenaga dan Produksi;
- c. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 33 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas

- d. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 12 Tahun 2015 tentang Keselamatan dan Kesehatan Kerja Listrik di Tempat Kerja; dan
- e. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 31 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor Per.02/men/1989 tentang Pengawasan jalur Instalasi Penyalur Petir.

Apabila melakukan penelusuran lebih lanjut tentang peraturan menteri terkait dengan K3 akan ditemukan lebih banyak lagi. Penelusuran ini dapat dilakukan melalui website jaringan dokumentasi dan informasi hukum (JDIH) pada Kementerian Ketenagakerjaan dan Kementerian Kesehatan. Berbagai peraturan tersebut menunjukkan bahwa sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia telah memiliki banyak pengaturan terkait dengan K3.

2. Kerangka Hukum Pengaturan K3 dan PPI pada Rumah Sakit

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mewajibkan setiap pengelola tempat kerja/perusahaan menerapkan K3. Pengaturan teknis K3 rumah sakit (K3RS) telah diatur dalam Permenkes K3RS. Penerapan K3 juga menjadi kewajiban bagi pengelola rumah sakit. Bahkan apabila mempertimbangkan karakteristik sektor pada rumah sakit maka penerapan K3 wajib diterapkan secara ketat dan teliti. Rumah sakit merupakan industri jasa yang melibatkan pekerja sangat banyak (*labour intensive*), padat modal dan padat teknologi sehingga risiko terjadinya Penyakit Akibat Kerja (PAK) dan Kecelakaan Akibat Kerja (KAK) sangat tinggi, oleh karena itu upaya K3 sudah menjadi suatu keharusan.¹⁷ Karakteristik lainnya dalam pelayanan rumah sakit adalah sifat pelaksanaan pekerjaannya yang terus menerus selama 24

¹⁷ Rejeki, Op.Cit., hal. 160.

jam dan akses masuknya orang di luar pekerja ke dalam area tempat kerja seperti pasien, pendamping pasien dan pengunjung. Hal ini menyebabkan risiko pekerja rumah sakit terhadap PAK dan KAK semakin tinggi. Dalam lampiran Permenkes K3RS dijelaskan tiga hal yang mendasari semakin tingginya kebutuhan terhadap penyelenggaraan K3 Rumah Sakit (K3RS), yaitu:¹⁸

- a. tuntutan terhadap mutu pelayanan Rumah Sakit semakin meningkat, sejalan dengan tuntutan masyarakat mendapatkan pelayanan kesehatan yang terbaik.
- b. Rumah Sakit mempunyai karakteristik khusus antara lain banyak menyerap tenaga kerja (labor intensive), padat modal, padat teknologi, padat pakar, bidang pekerjaan dengan tingkat keterlibatan manusia yang tinggi dan terbukanya akses bagi bukan pekerja Rumah Sakit (pasien, pengantar dan pengunjung), serta kegiatan yang terus menerus setiap hari.
- c. SDM Rumah Sakit, pasien, pendamping pasien, pengunjung, maupun lingkungan Rumah Sakit harus mendapatkan

perlindungan dari gangguan kesehatan dan kecelakaan, baik sebagai dampak proses kegiatan pemberian pelayanan maupun karena kondisi sarana dan prasarana yang ada di Rumah Sakit yang tidak memenuhi standar.

Jenis pelayanan atau kegiatan yang dilakukan di rumah sakit juga memiliki bahaya yang sifatnya potensial di Rumah Sakit. Bahaya-bahaya potensial di rumah sakit dapat mengakibatkan terjadinya penyakit atau kecelakaan akibat kerja. bahaya potensial tersebut disebabkan oleh (i) faktor biologi seperti virus, bakteri, jamur, parasit; (ii) faktor kimia seperti antiseptik, *reagent*, gas anestesi; (iii) faktor ergonomi seperti lingkungan kerja, cara kerja, dan posisi kerja yang salah; (iv) faktor fisik seperti suhu, cahaya, bising, listrik, getaran dan radiasi; dan (v) faktor psikososial seperti kerja bergilir, beban kerja, penerimaan pasien gawat darurat, bangsal penyakit jiwa, dan ketegangan di kamar bedah. Sementara itu, pengelompokan bahaya potensial berdasarkan lokasi dan pekerjaan di rumah sakit antara lain:¹⁹

Tabel 1. Pengelompokan Bahaya Potensi Berdasarkan Lokasi dan Pekerjaan di Rumah Sakit

| No. | Bahaya Potensial | Lokasi | Pekerja yang paling berisiko |
|-----|------------------|---|---|
| 1. | Fisik | | |
| | Bising | IPS-RS, laundry, dapur, CSSF, gedung genset-boiler, IPAL | Karyawan yang bekerja di lokasi tersebut |
| | Getaran | ruang mesinmesin dan peralatan yang menghasilkan getaran (ruang gigi dan lain-lain) | perawat, cleaning service dan lain-lain |
| | Debu | genset, bengkel kerja, laboratorium gigi, gudang rekam medis, incinerator | Petugas sanitasi, teknisi gigi, petugas IPS dan rekam medis |
| | Panas | CSSD, dapur, laundry, incinerator, boiler | pekerja dapur, pekerja laundry,petugas sanitasi dan IP-RS |

¹⁸ Lampiran Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor66 Tahun 2016 tentang Keselamatan dan Kesehatan Kerja.

¹⁹ Ibid

| No. | Bahaya Potensial | Lokasi | Pekerja yang paling berisiko |
|-----------|---|---|--|
| | Radiasi | X-Ray, OK yang menggunakan c-arm, unit gigi | Ahli radiologi, radioterapist dan radiografer. Radiolog, onkologidit, kardiologist, spesialis kedokteran nuklir, urolog, dokter gigi, fisikawan medik, apoteker, radiografer, radioterapis, teknisi elektromedik, perawat, perawat gigi, dan yang ditugaskan di bagian radiasi |
| 2. | Kimia | | |
| | Disinfektan | Farmasi, tempat pembuangan limbah, bangsal | Pekerja farmasi, perawat, petugas pengumpul sampah |
| | Ethylene oxide | Kamar operasi | Dokter, perawat |
| | Formaldehyde | Laboratorium, kamar mayat, gudang farmasi | Petugas kamar mayat, petugas laboratorium dan farmasi |
| | Methyl: Methacrylate, Hg (amalgam) | Ruang pemeriksaan gigi | dokter gigi, perawat gigi, teknisi gigi |
| | Solvents | Laboratorium, bengkel kerja, semua area di RS | Teknisi, petugas laboratorium, petugas pembersih |
| | Gas-gas anaestesi | Ruang operasi gigi, OK, ruang pemulihan (RR) | Dokter gigi, perawat, dokter bedah, dokter/perawat anaestesi |
| 3. | Biologi | | |
| | AIDS, Hepatitis B dan Non ANon B (virus) | IGD, kamar Operasi, ruang pemeriksaan gigi, laboratorium, laundry | Dokter , dokter gigi, perawat, petugas laboratorium, petugas sanitasi dan laundry |
| | Cytomegalovirus | Ruang kebidanan, ruang anak | Perawat, dokter yang bekerja di bagian Ibu dan anak |
| | Rubella | Ruang ibu | Dokter dan ... |
| | Tuberculosis | Bangsal, laboratorium, ruang isolasi | Perawat, petugas laboratorium, fisioterapis |
| 4. | Ergonomi | | |
| | Pekerjaan yang dilakukan secara manual | Area pasien dan tempat penyimpanan barang (gudang) | Petugas yang menangani pasien dan barang |
| | Postur yang salah dalam melakukan pekerjaan | Semua area | Semua karyawan |
| | Pekerjaan yang berulang | Semua area | Dokter gigi, petugas pembersih, fisioterapis, sopir, operator komputer, yang berhubungan dengan pekerjaan juru tulis |

| No. | Bahaya Potensial | Lokasi | Pekerja yang paling berisiko |
|-----|---|---|------------------------------|
| 5. | Psikososial | | |
| | Sering kontak dengan pasien, kerja bergilir, kerja berlebih, ancaman secara fisik | Semua area | Semua karyawan |
| 6. | Mekanikal | | |
| | terjepit mesin, tergulung, terpotong, tersayat, tertusuk | Semua area yang terdapat peralatan mekanikal | Semua karyawan |
| 7. | Elektrikal | | |
| | Tersetrum, terbakar, ledakan. | Semua area yang terdapat arus atau instalasi listrik | Semua karyawan |
| 8. | Limbah | | |
| | Tertumpah, tertelan, terciprat, terhirup, tertusuk | Semua area yang menggunakan menghasilkan limbah padat, limbah cair dan limbah gas, limbah | Semua karyawan |

Bahaya potensial yang terdapat di rumah sakit menyebar di sejumlah bagian atau area rumah sakit. Potensi bahaya, lokasi dan subyek yang memiliki risiko paling tinggi bisa berkembang seiring dengan perkembangan pelayanan di rumah sakit, penambahan SDM, penggunaan teknologi dan sebagainya. Potensi bahaya tersebut terjadi terus menerus sesuai operasional rumah sakit. Sasaran utama K3RS adalah karyawan rumah sakit, akan tetapi sebaran potensi bahaya untuk jenis tertentu berisiko juga terkena kepada bukan karyawan yaitu pasien, pendamping pasien dan pengunjung. Apalagi untuk jenis potensi bahaya yang berasal dari faktor biologi, kimia dan limbah.

Untuk mewujudkan optimalisasi K3RS, Permenkes K3RS mengatur tentang organisasi dan penilaian pelaksanaan K3RS. Terkait dengan organisasi, Permenkes K3RS mengatur bahwa setiap rumah sakit membentuk atau menunjuk satu unit kerja fungsional yang mempunyai

tanggung jawab menyelenggarakan K3RS. Unit ini dapat berbentuk komite tersendiri atau terintegrasi dengan komite lainnya dan/atau instalasi K3RS. Komite K3RS bertanggungjawab langsung kepada pimpinan tertinggi rumah sakit. Anggota komite terdiri atas semua jajaran Direksi dan/atau kepala/perwakilan setiap unit kerja, (Instalasi/Bagian/Staf Medik Fungsional). Selain itu dalam komite terdapat sekretaris. Apabila rumah sakit membentuk instalasi K3RS maka kepala instalasi tersebut bertanggung jawab kepada direktur teknis. Selain itu, rumah sakit juga dapat membentuk unit pelayanan kesehatan kerja tersendiri atau terintegrasi dengan unit layanan rawat jalan yang sudah ada di rumah sakit. Unit ini ditujukan bagi SDM rumah sakit. Upaya lain yang dilakukan oleh rumah sakit adalah penilaian K3RS yang dapat dilakukan secara internal dan eksternal. Penilaian eksternal K3RS terintegrasi dengan akreditasi rumah sakit. Materi tentang organisasi dan penilaian K3RS yang terintegrasi dengan

akreditasi menjadi strategi untuk menjaga agar penerapan K3RS dapat dilakukan secara optimal dan berkesinambungan untuk memberikan perlindungan bagi pekerja rumah sakit sebagai sasaran utama yang akan berdampak pada pasien, pendamping pasien dan pengunjung rumah sakit.

Selain pengaturan terkait dengan K3RS, upaya yang berkaitan dengan penciptaan K3 di rumah sakit juga diatur dalam Permenkes PPI. Permenkes PPI ini khusus mengatur upaya pencegahan dan pengendalian infeksi di fasilitas pelayanan kesehatan, termasuk rumah sakit. Pencegahan dan pengendalian infeksi dimaksudkan sebagai untuk mencegah dan meminimalkan infeksi pada pasien, petugas, pengunjung dan masyarakat sekitar fasilitas layanan kesehatan yang meliputi rumah sakit, puskesmas, klinik, dan praktik mandiri tenaga kesehatan. Sumber infeksi dapat berasal dari masyarakat (*Community Acquired Infection*) atau dari rumah sakit (*Healthcare-Associated Infections/HAIs*). Sebelumnya, penyakit infeksi yang didapat di rumah sakit disebut sebagai Infeksi Nosokomial (*Hospital Acquired Infection*). Penyebutannya berubah Infeksi Terkait Layanan Kesehatan atau "HAIs" (*Healthcare-Associated Infections*). Perubahan penyebutan ini mengacu bahwa kejadian infeksi tidak hanya berasal dari rumah sakit, tetapi juga dapat dari fasilitas pelayanan kesehatan lainnya. Tidak terbatas infeksi kepada pasien namun dapat juga kepada petugas kesehatan dan pengunjung yang tertular pada saat berada di dalam lingkungan fasilitas pelayanan kesehatan.

Setiap fasilitas layanan kesehatan harus melaksanakan upaya pencegahan dan

pengendalian infeksi. Penyakit infeksi terkait dengan layanan kesehatan merupakan salah satu masalah bidang kesehatan dan berdampak secara langsung sebagai beban ekonomi negara.²⁰ Kejadian HAIs ini sebenarnya dapat dicegah apabila fasilitas pelayanan kesehatan secara konsisten melaksanakan program PPI. Program PPI yang telah diatur dalam Permenkes PPI meliputi kewaspadaan isolasi, penerapan PPI terkait pelayanan kesehatan (*Health Care Associated Infections/HAIs*) berupa langkah yang harus dilakukan untuk mencegah terjadinya HAIs (bundles), surveilans HAIs, pendidikan dan pelatihan serta penggunaan anti mikroba yang bijak. Disamping itu, dilakukan monitoring melalui *Infection Control Risk Assessment (ICRA)*, audit dan monitoring lainnya secara berkala. Program PPI di Fasilitas Pelayanan Kesehatan memiliki tujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan di fasilitas pelayanan kesehatan, sehingga melindungi sumber daya manusia kesehatan, pasien dan masyarakat dari penyakit infeksi yang terkait pelayanan kesehatan. PPI di rumah sakit sangat penting karena menggambarkan mutu pelayanan rumah sakit juga untuk melindungi pasien, petugas, pengunjung dan keluarga dari resiko tertularnya infeksi.²¹

PPI dilakukan melalui kewaspadaan standar dan kewaspadaan transmisi. Kewaspadaan standar yaitu kewaspadaan yang utama, dirancang untuk diterapkan secara rutin dalam perawatan seluruh pasien di rumah sakit dan fasilitas pelayanan kesehatan lainnya, baik yang telah didiagnosis, diduga terinfeksi atau kolonisasi. Diterapkan untuk mencegah transmisi silang sebelum pasien di diagnosis,

²¹ Mike Rismayanti dan Hardisman, *Laporan Kasus Gambaran Pelaksanaan Program Pencegahan dan Pengendalian Infeksi di Rumah sakit Umum X Kota Y*, Jurnal Kesehatan Andalas, 2019. ²⁰ Lampiran I Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pedoman Pencegahan dan Pengendalian Infeksi di Fasilitas Pelayanan Kesehatan.

sebelum adanya hasil pemeriksaan laboratorium dan setelah pasien didiagnosis. Terdapat 11 komponen utama yang harus dilaksanakan dan dipatuhi dalam kewaspadaan standar, yaitu kebersihan tangan, Alat Pelindung Diri (APD), dekontaminasi peralatan perawatan pasien, kesehatan lingkungan, pengelolaan limbah, penatalaksanaan linen, perlindungan kesehatan petugas, penempatan pasien, hygiene respirasi/etika batuk dan bersin, praktik menyuntik yang aman dan praktik lumbal pungsi yang aman.²²

Pelaksanaan program PPI ini juga mengharuskan rumah sakit membentuk sebuah komite atau tim PPI. Komite atau tim PPI ini merupakan organisasi nonstruktural pada Fasilitas Pelayanan Kesehatan yang mempunyai fungsi utama menjalankan PPI serta menyusun kebijakan pencegahan dan pengendalian infeksi termasuk pencegahan infeksi yang bersumber dari masyarakat berupa tuberkulosis, *HIV (Human Immunodeficiency Virus)*, dan infeksi menular lainnya. Dalam struktur organisasi rumah sakit, komite/tim PPI ini berada langsung di bawah pimpinan tertinggi atau direktur utama rumah sakit. Di dalam komite tersebut akan terdapat Ketua Komite, Sekretaris, *Infection Prevention and Control Doctor (IPCD)*, *Infection Prevention and Control Nurse (IPCN)*, *Infection Prevention and Control Link Nurse (IPCLN)* dan anggota lainnya yang terdiri:²³

- a. Tim DOTS
- b. Tim HIV
- c. Laboratorium.
- d. Farmasi
- e. Sterilisasi
- f. Laundry

- g. Instalasi Pemeliharaan Sarana Rumah Sakit (IPSR).
- h. Sanitasi lingkungan
- i. pengelola makanan
- j. Kesehatan dan Keselamatan Kerja (K3).
- k. Kamar jenazah.

Komposisi pelaksana PPI di rumah sakit melibatkan setiap bagian yang terdapat dalam fungsi pelayanan di rumah sakit. Ini menunjukkan bahwa upaya perlindungan pekerja dan masyarakat yang berada di rumah sakit memiliki prioritas yang sangat tinggi. Pelaksanaan program PPI sangat penting dan menjadi keharusan diterapkan di rumah sakit. Program ini melengkapi K3RS yang berupaya mewujudkan keselamatan dan kesehatan bagi pekerja, masyarakat dan lingkungan di sekitar rumah sakit. Dalam organisasi rumah sakit bisa disimpulkan ada dua unit kerja yaitu Komite K3RS dan Komite/tim PPI. Keberadaannya diitujukan untuk memberikan perlindungan kerja secara optimal dengan sasaran utama pekerja dan sasaran lainnya adalah masyarakat.

3. Perlindungan Tenaga Medis dan Kesehatan dalam Masa Pandemi

Pada masa pandemi seperti COVID-19 saat ini kondisi rumah sakit berada pada risiko tinggi terhadap kejadian kecelakaan akibat kerja dan penyakit akibat kerja. Kondisi seperti ini diprediksikan masih akan berlangsung dalam beberapa waktu ke depan sampai ditemukannya vaksin untuk mengatasi COVID-19. Hal ini berarti selama masa pandemi dan sampai ditemukannya vaksin COVID-19 maka pekerja/karyawan di rumah sakit masih berada dalam risiko yang sangat tinggi akan terjadinya PAK dan KAK akibat

²² Lampiran I Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pedoman Pencegahan dan Pengendalian Infeksi di Fasilitas Pelayanan Kesehatan.

²³ Lampiran I Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pedoman Pencegahan dan Pengendalian Infeksi di Fasilitas Pelayanan Kesehatan.

COVID-19. Kewaspadaan terkait K3RS dan PPI pada masa pandemi meningkat dibanding pada situasi normal. Selain itu ketersediaan alat pelindung diri dan peralatan penunjang lainnya juga harus menjadi perhatian utama.

Hingga kini masih terdapat kejadian tenaga medis dan kesehatan yang terpapar COVID-19 bahkan beberapa kejadian mengakibatkan meninggal dunia. Kejadian ini menjadi tantangan besar di tengah masih terjadinya pandemi COVID-19 mengingat tenaga medis dan kesehatan menjadi unsur utama dan terdepan dalam melakukan penanganan COVID-19. Sejumlah undang-undang telah mengatur tentang jaminan perlindungan terhadap tenaga medis dan kesehatan pada saat menjalankan tugasnya dalam kondisi normal maupun dalam kondisi darurat. Ketentuan tersebut meliputi:

a. Pemberian Penghargaan

Petugas yang melaksanakan upaya penanggulangan wabah dapat diberikan penghargaan atas risiko dalam menjalankan tugasnya tersebut. Yang dimaksud wabah adalah kejadian berjangkitnya suatu penyakit menular dalam masyarakat yang jumlah penderitanya meningkat secara nyata melebihi dari pada keadaan yang lazim pada waktu dan daerah tertentu serta dapat menimbulkan malapetaka. Penghargaan yang dapat diberikan kepada petugas dapat berupa uang atau bentuk lainnya. Ketentuan ini terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular dan peraturan turunannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1991 tentang Penanggulangan Wabah Penyakit Menular.

b. Perlindungan Atas K3

Tenaga kesehatan dalam menjalankan praktiknya berhak memperoleh perlindungan atas keselamatan dan kesehatan kerja,

Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan. Ketentuan ini juga sejalan dengan ketentuan yang terdapat dalam UU Ketenagakerjaan yang mengatur hak normative pekerja untuk mendapatkan perlindungan atas K3. Dalam rumusan pasalnya baik UU Tenaga Kesehatan maupun UU ketenagakerjaan juga menambahkan perlindungan untuk memperoleh perlakuan yang sesuai dengan harkat dan martabat manusia, moral, kesusilaan, serta nilai-nilai agama.

c. Pendayagunaan Tenaga Kesehatan

Dalam penyelenggaraan upaya penanggulangan penyakit menular terdapat tahapan pembinaan yang merupakan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah. salah satu upaya pembinaan dilakukan melalui pendayagunaan tenaga kesehatan. Hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 84 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Penyakit Menular. Pasal 41 ayat (3) Peraturan Menteri tersebut mengatur bahwa pendayagunaan tenaga kesehatan dalam kaitan pembinaan penyelenggaraan penanggulangan penyakit menular dapat dilakukan melalui:

- pendidikan dan pelatihan teknis;
- pemberian penghargaan; dan/atau
- promosi jabatan.

Jadi dalam kaitan pembinaan ini maka terdapat tiga jenis manfaat atau aktifitas pembinaan yang bisa diterima oleh tenaga kesehatan. Namun, ketentuan lebih teknis mengenai hal ini tidak terdapat dalam peraturan tersebut.

d. Jaminan Kecelakaan Kerja

Tenaga kesehatan sebagai bagian dari pekerja juga berhak mendapatkan jaminan kecelakaan kerja apabila mengalami kejadian kecelakaan akibat kerja atau penyakit akibat

kerja. Pengaturan hak jaminan kecelakaan kerja ini dalam kerangka sistem jaminan sosial nasional yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Tenaga kesehatan akan mendapatkan manfaat jaminan kecelakaan kerja ini apabila menjadi peserta dalam BPJS Ketenagakerjaan.

tempat lain yang ditetapkan untuk menangani pasien terinfeksi Covid-19, dan relawan sebagai pekerja/buruh dan/atau tenaga kerja yang dapat dikategorikan memiliki risiko khusus/spesifik yang dapat mengakibatkan PAK karena Covid-19. pengelompokan pekerja dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 2: Pengelompokan Pekerja yang Dikategorikan Memiliki Risiko PAK Karena COVID-19

| | |
|--|--|
| Tenaga medis dan tenaga kesehatan | <ol style="list-style-type: none"> 1. Dokter, dokter gigi, dokter spesialis dan dokter gigi spesialis; 2. Tenaga keperawatan; 3. Tenaga kebidanan; 4. Tenaga teknnik biomedika seperti ahli teknologi laboratorium medik; 5. Tenaga kefarmasian seperti apoteker dan tenaga teknis kefarmasian; dan 6. Tenaga kesehatan masyarakat sepeerti epidemiolog kesehatan. |
| Tenaga pendukung kesehatan pada rumah sakit, fasilitas kesehatan dan/atau tempat lain yang ditetapkan untuk menangani pasien terinfeksi Covid-19 | Cleaning service, pekerja laundry, dan pekerja lainnya yang dalam pekerjaannya menghadapi risiko tertular/terpapar COVID-19 di lingkungan kerjanya tersebut. |
| Tim relawan | Tenaga kesehtan dan non kesehatan yang turut bertugas dalam penanggulangan COVID-19 yang dapat ditempatkan langsung di rumah sakit, fasilitas kesehatan, dan/atau tempat lain yang ditetapkan dalam penanggulangan COVID-19. |

Pada masa pandemik ini, perlindungan jaminan kecelakaan kerja telah dijelaskan oleh Menteri Ketenagakerjaan melalui Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Nomor M/8/HK.04/V/2020 tentang Perlindungan Pekerja/Buruh Dalam Program Jaminan Kecelakaan Kerja Pada Kasus Penyakit Akibat Kerja Karena *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19). Dalam Surat Edaran tersebut Covid-19 dapat dikategorikan PAK dalam klasifikasi penyakit yang disebabkan pajanan faktor yang timbul dari aktifitas pekerjaan yaitu kelompok faktor pajanan biologi. Surat Edaran ini memasukkan tenaga media dan tenaga kesehatan, tenaga pendukung kesehatan pada rumah sakit, fasilitas kesehatan dan/atau

Selanjutnya, Menteri Ketenagakerjaan meminta kepada Gubernur melakukan sejumlah hal yaitu: *pertama*, memastikan perusahaan/ organisasi yang mempekerjakan pekerja/buruh yang berisiko terkena PAK karena COVID-19 mendaftarkan pekerjanya ke dalam program jaminan sosial pada BPJS Ketenagakerjaan. *Kedua*, memastikan pekerja yang disebutkan dalam Surat Edaran tersebut yang mengalami PAK mendapatkan hak manfaat jaminan kecelakaan kerja sesuai peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, apabila perusahaan/organisasi belum mendaftarkan pekernya dalam program jaminan kecelakaan kerja BPJS Ketenagakerjaan maka apabila pekerjanya terkena PAK karena

COVID-19, perusahaan/organisasi memberikan hak manfaat program jaminan kecelakaan kerja sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Uraian di atas menjelaskan ada empat jenis perlindungan yang diberikan kepada tenaga kesehatan dan tenaga medis pada saat terjadinya pandemi seperti COVID-19. Perlindungan tersebut sudah diatur di dalam peraturan perundang-undangan, namun terdapat jenis perlindungan yang rincian pelaksanaannya belum diatur secara jelas yaitu bentuk pemberian penghargaan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular yang diatur di dalam Permenkes Nomor 84 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Penyakit Menular. Ketiadaan pengaturan teknis ini menimbulkan ketidakpastian pemenuhan hak bagi tenaga kesehatan dan tenaga medis yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.²⁴ Bentuk lain dari jaminan perlindungan terkait dengan jaminan kecelakaan kerja. Namun, jaminan ini dimasukkan dalam kerangka jaminan sosial nasional dalam bentuk BPJS Ketenagakerjaan. Untuk mendapatkan manfaat jaminan kecelakaan kerja maka tenaga kesehatan atau tenaga media yang terkena PAK karena COVID-19 harus telah terdaftar dalam BPJS Ketenagakerjaan. Apabila belum terdaftar, maka kewajiban pemberian manfaat jaminan kecelakaan kerja terletak pada perusahaan/organisasi sebagai pemberi kerja. Dari ketiadaan

pengaturan yang jelas tentang pemberian penghargaan dan pendayagunaan tenaga kesehatan serta dibebankannya penggantian akibat terkena PAK COVID-19 dalam kerangka BPJS Ketenagakerjaan dan yang ditanggung oleh pemberi kerja menunjukkan masih minimnya penghargaan dari negara sebagai bentuk penghormatan atau penggantian/kompensasi kerugian atas kejadian PAK karena COVID-19 bagi pekerja yang menjalankan tugas penanganan pandemi COVID-19.

D. Penutup

K3 merupakan aspek penting dalam pelaksanaan hubungan kerja yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai salah satu jenis hak normatif pekerja/buruh. Pemenuhan K3 merupakan tanggung jawab atau kewajiban pemberi kerja atau perusahaan. sebagai upaya pencegahan terjadinya KAK dan PAK. Pelaksanaan K3 diupayakan untuk kondisi lingkungan kerja yang sehat bagi pekerja sehingga memberikan pengaruh positif bagi produktifitas pekerja. Pengaturan tentang kesehatan kerja dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia diberlakukan bagi pekerjaan sektor formal maupun pekerjaan sektor non-formal. Pada masa pandemi seperti COVID-19 penerapan K3 perlu mendapatkan perhatian yang serius dari perusahaan atau pemberi kerja. Rumah sakit sebagai salah satu bentuk lingkungan kerja memiliki karakteristik khusus yang menempatkan pada situasi risiko

²⁴ Meskipun dalam prakteknya, pemerintah telah memberikan insentif bagi tenaga kesehatan yang menjalankan tugas penanganam COVID-19. Sebagai contoh Pemerintah DKI Jakarta melalui Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 23 Tahun 2020 tentang Pemberian Insentif Kepada Tenaga Kesehatan dan Tenaga Penunjang Kesehatan dalam Penanggulangan Bencana Wabah Corona Virus Disease 2019. Insentif tersebut berupa (i) uang transportasi dan (ii) uang makan dan uang *snack*. Namun, apabila dilihat dari segi istilah maka terdapat perbedaan antara insentif dengan penghargaan. Insentif dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah tambahan penghasilan (uang, barang, dan sebagainya) yang diberikan untuk meningkatkan gairah kerja. Sementara penghargaan adalah sesuatu atau hal dan sebagainya menghargai; penghormatan. Perbedaan ini menunjukkan bahwa insentif ini bukan merupakan bentuk penghargaan bagi tenaga kesehatan atau tenaga medis. Selain dari sisi istilah, dasar hukum penetapan insentif tersebut juga bukan bersumber dari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penghargaan dan pendayagunaan tenaga kesehatan.

tinggi terjadinya PAK akibat COVID-19. Untuk menciptakan lingkungan kerja yang sehat dan melindungi pekerja dari paparan risiko potensi bahaya di rumah sakit telah diatur penerapan K3RS dan program PPI. Penerapan K3RS dan program PPI mempunyai sasaran utama bagi pekerja/karyawan rumah sakit. Namun penerapannya juga berdampak pada pihak lain yang bukan merupakan karyawan rumah sakit yaitu pasien, pendamping pasien dan pengunjung rumah sakit. Pada situasi pandemi COVID-19 ini kinerja K3RS dan PPI menjadi unsur penting dalam memberikan perlindungan bagi pekerja/karyawan rumah sakit dan masyarakat.

Pada masa pandemi COVID-19, tenaga medis dan tenaga kesehatan memiliki peran utama dalam penanganan COVID-19. Posisi ini menempatkannya pada risiko tinggi terpapar COVID-19. Tingginya risiko pekerja/karyawan rumah sakit terhadap PAK karena COVID-19 belum diimbangi dengan pengaturan terkait jaminan perlindungan kerja. Ada empat jenis perlindungan yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan yaitu pemberian penghargaan, perlindungan atas K3, pendayagunaan tenaga kesehatan dan jaminan kecelakaan kerja. Dari empat perlindungan tersebut baru perlindungan atas K3 yang diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan. Dua bentuk

perlindungan yaitu pemberian penghargaan dan pendayagunaan tenaga kesehatan belum ditemukan aturan yang menjamin implementasi perlindungannya. Sementara itu, jaminan kecelakaan kerja dimasukkan ke dalam skema BPJS Ketenagakerjaan dan akan menjadi beban perusahaan apabila belum terdaftar sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan.

Untuk mengoptimalkan perlindungan tenaga medis dan tenaga kesehatan pada masa pandemi dengan mempertimbangkan tugas penting yang harus dilakukan maka diperlukan pengawasan dan pendampingan oleh pemerintah terkait dengan pelaksanaan K3RS dan PPI di rumah sakit. Selain itu untuk memberikan ketenangan pelaksanaan kerja bagi karyawan rumah sakit yang melakukan penanganan COVID-19 perlu diatur skema yang lebih rinci terkait dengan jaminan pemberian penghargaan dan pendayagunaan tenaga kesehatan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Bersamaan dengan pengaturan ini, pemerintah juga perlu merumuskan jaminan kecelakaan kerja bagi tenaga medis dan tenaga kesehatan yang terkena PAK melalui skema di luar program BPJS Ketenagakerjaan. Hal ini merupakan bentuk tanggung jawab pemerintah terhadap tenaga media dan tenaga kesehatan yang telah berjuang dalam melakukan penanganan pandemi COVID-19.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- International Labour Organization, *Occupational Safety and Health Policy Document, On The Road to a Safer and Healthier Culture at Work*, March 2016.
- International Labour Organization-Office Jakarta, *Keselamatan dan Kesehatan Kerja, Sarana untuk Produktifitas Kerja*, (Jakarta: ILO, 2013).
- Kementerian Kesehatan, *Pedoman Kesiapsiagaan Menghadapi Infeksi Novel Coronavirus (2019-nCoV)*, Direktorat Jenderal Pencegahan dan pengendalian Penyakit, Januari 2020.
- Kementerian Kesehatan, *Pedoman Kesiapsiagaan Menghadapi Infeksi Novel Coronavirus (2019-nCoV)*, Direktorat Jenderal Pencegahan dan pengendalian Penyakit, Maret 2020.
- Rejeki, Sri. *Keselamatan dan Kesehatan Kerja, Pusat Pendidikan SDM Kesehatan*, Badan Pengembangan dan Pemberdayaan SDM Kesehatan.
- Sujoso, Anita Dewi Prahastuti. *Dasar-dasar Keselamatan dan Kesehatan Kerja*, (Jember: Jember University Press, 2012).

B. Jurnal

- Rismayanti, Mike dan Hardisman, "Laporan Kasus Gambaran Pelaksanaan Program Pencegahan dan Pengendalian Infeksi di Rumah sakit Umum X Kota Y", *Jurnal Kesehatan Andalas*, (2019).

C. Internet

- Amalia Zharina, Kronologi Virus Corona di China Dari Pasar hingga Korea Selatan, <https://sains.kompas.com/read/2020/01/21/183300123/-kronologi-virus-corona-di-china-dari-pasar-hingga-korea-selatan?page=all>, (diakses 7 Oktober 2020).
- Azanella, Luthfia Ayu. 32 Dokter Meninggal Akibat COVID-19 Mayoritas Bertugas di RS Non Covid, dimuat dalam <https://www.kompas.com/tren/read/2020/06/07/151200365/32-dokter-meninggal-akibat-covid-19-mayoritas-bertugas-di-rs-non-covid-19>, (diakses 14 Juni 2020).
- Baskara, Bima. Rangkaian Peristiwa Pertama COVID-19 dimuat dalam <https://kompas.id/baca/riset/2020/04/18/rangkaian-peristiwa-pertama-covid-19/> (diakses 13 Juni 2020).
- Joniansyah, Ini Empat Sungai di Kabupaten Tangerang Tercemar Limbah Industri, <https://metro.tempo.co/read/1187764/ini-4-sungai-di-kabupaten-tangerang-tercemar-limbah-industri/full&view=ok>, (diakses 7 Oktober 2020).
- Kementerian Kesehatan, Situasi COVID-19, dimuat dalam <https://www.kemkes.go.id/>, (diakses 14 Juni 2020).
- Mantalean, Vitoriao. PPNI: 20 Perawat di Indonesia Meninggal Dunia dalam Tugas Melayani Pasien COVID-19, dimuat dalam <https://megapolitan.kompas.com/read/2020/05/19/05582081/ppni-20-perawat-di-indonesia-meninggal-dunia-dalam-tugas-melayani-pasien>, (diakses 15 Juni 2020).

D. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional
Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan
Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1991 tentang Penanggulangan Wabah Penyakit
Menular.
Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 84 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Penyakit
Menular
Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 66 Tahun 2016 tentang Keselamatan dan Kesehatan
Kerja Rumah Sakit
Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pedoman Pencegahan dan
Pengendalian Infeksi di Fasilitas Pelayanan Kesehatan

BIODATA PENULIS

M Nur Sholikin, S.H. saat ini menjadi peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK). Pernah menjabat sebagai Direktur Eksekutif PSHK periode 2015-2019. Memiliki pengalaman lebih dari 15 tahun dalam penelitian dan advokasi bidang hukum dengan fokus pada legislasi/peraturan perundang-undangan dan peradilan. Aktif menjadi narasumber dalam berbagai forum yang membahas masalah hukum. Memiliki pengalaman bekerja dengan lembaga pemerintah baik sebagai tim ahli, anggota Pokja, konsultan maupun narasumber. Selain itu, juga sebagai pengajar di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera untuk mata kuliah Ilmu Perundang-undangan, Birokrasi dan Desentralisasi. Sejumlah gagasannya tentang perkembangan hukum ditulis dalam artikel dan dimuat di beberapa jurnal dan media nasional.

dr. Herawati, menyelesaikan pendidikan profesi pada Program Studi Kedokteran Umum Universitas Diponegoro pada 2004. Saat ini tercatat sebagai anggota Ikatan Dokter Indonesia (IDI) Cabang Tangerang Selatan dengan Surat Tanda Registrasi Dokter (STR) Konsil Kedokteran Indonesia (KKI). Memiliki beragam pengalaman praktik di beberapa rumah sakit, Puskesmas, dan klinik di beberapa kota seperti Semarang, Pemalang, Bekasi, Depok dan Jakarta. Sampai dengan saat ini memiliki ketertarikan mendalam ilmu pengetahuan di bidang kedokteran melalui forum ilmiah seperti pelatihan, seminar dan workshop. Karya ilmiahnya dimuat dalam Jurnal Media Medika Indonesiana dengan judul Kebugaran Jasmani pada Penderita Tonsilitis Kronis Dibanding Anak Normal (Usia 12-14 Tahun).

ANALISIS ASPEK LEGALITAS, PROPORSIONALITAS, DAN KONSTITUSIONALITAS KETENTUAN IMUNITAS PIDANA BAGI PEJABAT PEMERINTAH DALAM UNDANG- UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2020

*(Analysis on the Aspects of Legality, Proportionality and Constitutionality to the
Provisions on the Crime Immunity of Government Officials in Law Number 2 of 2020)*

Surya Oktaviandra

Pemerintah Kota Padang Panjang
Jl. Sutan Syahrir No. 178 Padang Panjang, 27118
e-mail: suryaokta1985@gmail.com

Abstrak

Dalam keadaan darurat karena adanya Pandemi Covid-19, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 dalam rangka upaya penstabilan keuangan negara. Pasal 27 ayat 2 Perppu tersebut memberikan jaminan tidak dapat dipidananya pejabat pemerintah dalam rangka pelaksanaan ketentuan Perppu dimaksud. Hal ini menimbulkan anggapan bahwa pemerintah telah sewenang-wenang dan melanggar konstitusi. Penelitian ini menguji dan mendiskusikan aspek legalitas, proporsionalitas dan konstitusionalitas ketentuan imunitas dimaksud dengan melalui pendekatan yuridis normatif. Dari hasil analisa dan pembahasan didapatkan kesimpulan bahwa Pasal 27 ayat 2 Perppu ini telah sesuai secara legalitas, proporsionalitas dan konstitusionalitas sehingga tidak bertentangan dengan konstitusi di Indonesia. Hasil pembahasan ini diharapkan dapat menjadi pedoman dan pembanding bagi masyarakat dan sarjana hukum dalam menilai konstitusional atau tidaknya isi ketentuan imunitas pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 yang menetapkan Perppu tersebut menjadi UU.

Kata kunci: imunitas pejabat, keadaan darurat, pandemi covid-19

Abstract

In an emergency condition due to the Covid-19 Pandemic, the Government of Indonesia issued Government Regulations in lieu of laws (Perppu) Number 1 of 2020 to stabilize state finances. Article 27 paragraph 2 of this Perppu guarantees government officials cannot be imprisoned when implement this Perppu which generates public debate whether the government has been unconstitutional or not. This study examines and discusses aspects of legality, proportionality and constitutionality of the provisions of immunity referred to through a normative juridical approach. From the analysis and discussion, it can be concluded that Article 27 paragraph 2 of this Perppu is in accordance with the principles of legality, proportionality and constitutionality so that it does not contradict with the constitution in Indonesia. The result of this research are expected can be guidance and comparison for the community and legal scholars in deciding the constitutionality question on law number 2 of 2020.

Keywords: official immunity, state emergency, covid-19 pandemic

A. Pendahuluan

Dunia mengalami hal yang tidak biasa pada tahun 2020. Pandemi Virus Corona atau Covid-19 telah mengganggu semua sendi kehidupan. Tidak hanya masalah kesehatan yang berujung kematian, pandemi virus ini

ikut mengancam sektor ekonomi, menurunkan tingkat kesejahteraan hingga keamanan suatu negara. Gangguan luar biasa akibat pandemi ini mengakibatkan pemerintah harus melakukan segala upaya yang dipandang penting dan segera untuk menyelamatkan jiwa penduduk,

dan mempertahankan perekonomian serta kesejahteraan rakyat di saat yang bersamaan. Untuk merespon permasalahan yang dikemukakan di atas, Pemerintah Indonesia menyatakan keadaan darurat dan menerbitkan 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 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.¹ Pada kenyataannya, peraturan ini menimbulkan polemik karena salah satu esensi utama dalam UU ini yakni Pasal 27 Perppu nya mendapatkan kritikan dari beberapa kalangan.

Pasal 27 ayat (2) Perppu tersebut berbunyi "Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, **tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana** jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada itikad baik dan sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan" [penekanan ditambahkan]. Sebagian pihak berpendapat bahwa pasal ini memberikan imunitas yang absolut kepada pemerintah di dalam mengelola keuangan di tengah pandemi karena pejabat pelaksana peraturan tersebut digaransi tidak dapat diancam pidana. Kondisi ini kemudian dianggap bertentangan dengan konstitusi UUD 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum dan semua orang memiliki kedudukan yang sama di dalam hukum. Implikasi politik hukumnya, Perppu dan UU ini dianggap menunjukkan sikap otoriter Pemerintah dan berbahaya bagi sistem hukum dan pemerintahan di Indonesia.² Hal ini lah yang menjadi dasar bagi pengkritik peraturan ini untuk mengajukan gugatan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Sebagai sebuah produk hukum, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 dan pasal yang termasuk di dalamnya memang selayaknya diperdebatkan secara hukum dan dikritisi dalam kerangka hukum yang tepat juga. Menurut Hans Kelsen, seorang penganut positivisme, hukum selalu berarti positif sebagaimana terlihat dalam kenyataannya bahwa hukum itu dapat dibuat dan dibatalkan oleh manusia.³ Sementara itu, menurut Moh. Mahfud MD, dalam konteks pembangunan politik hukum, produk hukum merupakan suatu refleksi konfigurasi politik yang

¹ 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, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/137323/uu-no-2-tahun-2020> (diakses 10 Juni 2020).

² BBC Indonesia, "Perppu penanganan virus corona: 'Imunitas absolut penguasa' gunakan uang negara Rp405 triliun tanpa bisa dituntut hukum, kata pegiat anti korupsi," BBC Indonesia, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-52616906>, (diakses 12 Juni 2020). CNN Indonesia, "UU Keuangan Negara terkait Corona Kembali Digugat ke MK, 10 Juni 2020," CNN Indonesia, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200610130837-12-511765/uu-keuangan-negara-terkait-corona-kembali-digugat-ke-mk> (diakses 12 Juni 2020).

³ Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint); Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), lihat juga Jimly Asahiddiqie dan M. Ali Safa`at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2012).

melahirkannya, sehingga sarat dengan dengan muatan politik yang mungkin bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi yang menjadi dasarnya yaitu UUD 1945.⁴ Beranjak dari dua pendapat di atas, produk hukum bukanlah suatu kebenaran absolut. Ketentuan-ketentuan yang ada pada suatu produk hukum bisa saja salah sejak awal diciptakannya karena juga merupakan implikasi dari produk politik. Di kemudian waktu, suatu produk hukum bisa jadi juga sudah tidak relevan lagi. Peraturan dapat benar di masa lalu dan bisa saja salah di masa depan. Semua tergantung kepada nilai-nilai dan rasa keadilan yang hidup di dalam masyarakat, kehidupan berbangsa serta bernegara. Sebagai sebuah produk hukum yang lahir di masa keadaan darurat, Perppu sangat wajar untuk dikritisi dan diuji bila dibutuhkan. Oleh karena itu, penelitian ini dimaksudkan untuk mendiskusikan ketentuan pasal imunitas di dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang ditetapkan menjadi UU dengan UU No. 2 Tahun 2020 melalui analisis dan argumentasi hukum. Hipotesis penelitian yang akan dijawab adalah apakah benar pasal imunitas dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tersebut punya suatu dasar hukum yang kuat atau adalah sebuah hal yang baru, janggal ataupun tidak lazim dalam tatanan hukum yang berlaku? Kemudian, apakah pasal imunitas ini sudah tepat dimuat dalam konteks produk hukum yang baik dan benar? Terakhir, apakah pasal imunitas ini dalam keseluruhan simpulannya bertentangan dengan konstitusi?

B. Metode Penelitian Filosofis

Penelitian ini bersifat yuridis normatif.

Metode yang digunakan adalah dengan mempelajari dan menganalisa data-data sekunder kepustakaan berupa bahan hukum primer seperti UUD 1945, KUHP, KUHPerdata, UU, Perppu, konvensi, dan sebagainya termasuk yurisprudensi sebagai bahan utama. Selain itu, studi ini juga menggunakan bahan hukum sekunder dan tersier yang relevan.⁵ Dalam pengujian aspek legalitas, proporsionalitas dan konstitusionalitas dari ketentuan pasal 27 Perppu dalam UU Nomor 2 tahun 2020 ini akan dilakukan tiga tingkatan pengujian dengan 3 (tiga) variabel. Variabel pertama yang diuji adalah aspek legalitas untuk mengetahui apakah keberadaan pasal imunitas itu sesungguhnya mempunyai dasar yang kuat dan adalah suatu kelaziman dalam peraturan hukum. Hal ini dapat dilakukan dengan melakukan studi pustaka dengan melihat prinsip-prinsip umum hukum yang telah ada secara terus menerus, sudah menjadi bagian sistim hukum tertentu, ataupun sudah dipraktekkan dalam kasus hukum tertentu. Variabel selanjutnya yang diuji adalah pasal itu sendiri dalam konteks legal draftingnya dalam rangka menguji aspek proporsionalitasnya. Dalam hal ini dilihat apakah pasal tersebut sudah memenuhi unsur-unsur penulisan norma hukum yang baik dengan mempedomani Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya, variabel terakhir yang diuji adalah aspek konstitusionalitas pasal *a quo*. Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis serta muatan pokok materi peraturan yang memuat ketentuan imunitas ini akan dimasukkan sebagai

⁴ Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint); Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), lihat juga Jimly Asahiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2012).

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 13.

bahan pengujian untuk melihat sejauh mana tingkat keselarasannya dengan konstitusi.

Tiga tingkatan pengujian yang digambarkan di atas di desain untuk merunut pola pikir dan penalaran hukum dalam mencapai hasil akhir pengujian aspek konstitusionalitas pasal *a quo*. Pengujian terhadap aspek konstitusionalitas pasal ini dipandang perlu sebagai upaya prediksi dan pembandingan pengujian yang dilakukan oleh Lembaga peradilan.⁶

C. Pembahasan

Di samping melakukan analisa terhadap literatur, pembahasan studi ini menerapkan pendapat Hanson tentang teknik penelitian hukum. Dalam buku *Legal Method, Skills, and Reasoning*, Hanson menyatakan bahwa studi hukum secara kritis dari sudut pandang logika, penalaran hukum, dan argumentasi hukum dibutuhkan karena pemahaman hukum dari perspektif semacam ini berusaha menemukan, mengungkap, menguji akurasi, dan menjustifikasi asumsi-asumsi atau makna-makna yang tersembunyi dalam peraturan atau ketentuan hukum yang ada berdasarkan kemampuan rasio (akal budi) manusia.⁷ Oleh karena itu, penelitian ini kemudian pada saat melakukan analisa pembahasan bila diperlukan akan menggunakan analogi hukum untuk mencari kebenaran dari permasalahan hukum yang ada. Dalam pembahasan ini akan mendiskusikan pengujian terhadap 3 (tiga)

variabel yaitu aspek legalitas, proporsionalitas dan konstitusionalitas sebagaimana akan diuraikan pada pembahasan selanjutnya.

1. Uji Aspek Legalitas

Sebagai sebuah perangkat untuk mengatur kehidupan, prinsip utama norma hukum adalah untuk memerintahkan dan melarang.⁸ Secara umum, hal-hal yang merugikan diri sendiri, kepentingan orang lain, masyarakat dan negara adalah sesuatu yang dilarang. Sebagai unsur pemaksa, larangan itu diancam dengan sanksi hukum. Kepada orang yang melanggar larangan itu, sanksi hukum akan dikenakan kepadanya. Konsep ini sebagai suatu sistem adalah inti sari dari ilmu hukum. Pertanyaannya kemudian, dapatkah apa yang sudah dilarang dan diancam dengan sanksi hukum secara umum tersebut tidak diberlakukan kepada kondisi dan subjek hukum tertentu. Dalam teori hukum perdata, dikenal adanya keadaan memaksa (*overmacht*) atau *force majeure*.⁹ Kemudian, dalam konteks hukum pidana kita juga menemukan konsep alasan pembenar.¹⁰ Artinya, dalam konteks tertentu, aturan hukum itu tidak selalu berlaku secara absolut. Ada keadaan ataupun kondisi bila sesuatu yang harus dilaksanakan atau harus dihindari oleh seorang subjek hukum yang seharusnya dikenakan sanksi namun dapat tidak diberlakukan.

Pada konteks yang lebih luas dalam kehidupan berbangsa dan negara, aturan

⁶ Titon Slamet Kurnia "Prediktabilitas Ajudikasi Konstitusional: Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Undang-Undang." *Jurnal Konstitusi* 13.2 (2016): 259-277., hlm. 274. Studi yang dilakukan Titon mengambil kesimpulan bahwa prediktabilitas ajudikasi konstitusional dalam pengujian konstitusionalitas undang-undang oleh MK merupakan isu sangat penting terkait dengan legitimasi institusi tersebut. Prediktabilitas adalah tuntutan universal kepada hukum, termasuk ajudikasi konstitusional. Praktik ajudikasi konstitusional yang tidak dapat diprediksi dapat membahayakan legitimasi MK sendiri karena menyalahi komitmennya yang fundamental atas tuntutan fairness.

⁷ Urbanus Ura Weruin, "Logika, Penalaran, dan Argumentasi Hukum," *Jurnal Konstitusi* 14.2 (2017): 374-395, hlm 375.

⁸ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 18.

⁹ Ketentuan keadaan memaksa dapat dilihat pada Pasal 1244 dan 1245 KUHPerdata (*Burgerlijk Wetboek*). Lihat juga Riduan Syahrani, *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata* (Bandung: PT ALumni, 2010), hlm. 232.

hukum didesain dalam suatu konsep hukum ketatanegaraan dengan konstitusi sebagai rohnya. Konstitusi didesain untuk mengatur jalannya kekuasaan yang memberikan kuasa kepada lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dalam konsep *trias politica Montesquieu* ini, kekuasaan dibagi secara berimbang sesuai dengan porsi sehingga menimbulkan proses *check and balance* yang ideal.¹¹ Dampak positifnya, kekuasaan eksekutif yang begitu absolut dan besar di masa-masa lampau menjadi dapat terkontrol dalam menjalankan pemerintahan khususnya yang menyangkut dengan kesewenang-wenangan kekuasaan dan pelanggaran terhadap hak-hak rakyat. Akan tetapi, pada suatu titik, pemerintahan modern yang konstitusional dapat punya keterbatasan dalam hal menangani keadaan darurat. Ketika keselamatan publik sangat terancam, organ pemerintahan perlu untuk dapat bertindak dan menerapkan aturan dengan cepat dan tegas. Namun demikian, di saat yang bersamaan akan sulit untuk menunggu berjalannya proses konstitusional biasa. Hal inilah kemudian yang menjadi dilema utama dari penerapan konstitusi pada sistem demokrasi.

Ketika suatu negara memerangi atau berurusan dengan keadaan darurat, kadang terjadi pelanggaran terhadap mekanisme yang ditetapkan dalam kondisi normal atau bahkan dapat terjadi perampasan hak-hak rakyat.¹²

Bahkan, tatanan konstitusional itu sendiri dapat terabaikan. Akibatnya, sama halnya dengan konsep pengecualian dalam hukum pidana dan perdata sebagaimana yang dikemukakan sebelumnya, konstitusi modern sering memiliki ketentuan khusus untuk berurusan dengan situasi darurat.

Dalam kasus ancaman mendesak terhadap negara, konstitusi terkadang mengizinkan pendelegasian kekuasaan kepada presiden, atau kepada beberapa otoritas konstitusional lainnya, untuk mengeluarkan dekret, untuk menyensor informasi, untuk menangguk hak hukum dan seterusnya. Wewenang yang diberikan pada dasarnya bersifat konservatif yaitu semata-mata bertujuan untuk menyelesaikan ancaman terhadap sistem sedemikian rupa sehingga sistem hukum/ konstitusional itu dapat kembali ke keadaan sebelumnya.

Sebuah skema dari sistem pemerintahan kuno di zaman Romawi dapat dijadikan petunjuk dan perbandingan. Bila mana dipandang ada keadaan darurat, Senat Romawi mengarahkan konsul untuk menunjuk seorang diktator untuk jangka waktu hingga enam bulan.¹³ Diktator ini berwenang untuk menangguk hak dan proses hukum serta untuk mengerahkan kekuatan militer dan lainnya dalam rangka berurusan dengan ancaman invasi atau pemberontakan untuk tujuan menyelesaikan ancaman terhadap pemerintahan. Ketika tugas

¹⁰ Alasan pembenar dapat ditemukan Pada Pasal 49-51 KUHP (*Wetboek van Strafrecht*) yang menghapus sifat melawan hukum dari suatu perbuatan hukum.

¹¹ Junarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Tokoh-Tokoh Ahli Pikir Negara & Hukum: Dari Zaman Yunani Kuno Sampai Abad Ke-20* (Bandung: Nuansa, 2010), hlm. 186. Lihat juga Yopie Morya Immanuel Patiro, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi* (Bandung: CV Keni Media, 2012), hlm. 34.

¹² Beberapa hak asasi dasar ada yang tidak dapat dirampas dalam kondisi apapun, termasuk dalam keadaan darurat. Hal ini dapat dilihat pada International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) yang mengidentifikasinya sebagai berikut: hak untuk hidup; larangan siksaan; kebebasan dari perbudakan; kebebasan bertindak dalam sistem hukum; hak untuk diakui oleh hukum; dan kebebasan berpendapat, berpikir dan beragama.

¹³ John Ferejohn* dan Pasquale Pasquino, "The law of the exception: A typology of emergency powers," Oxford University Press and New York University School of Law 2004, I.CON, Volume 2, Number 2, 2004, hlm. 210.

diktator ini selesai, dia diharapkan untuk turun, perintahnya dihentikan dan dampak hukumnya berakhir, serta *status quo ante bellum* harus dipulihkan. Dalam hal ini tujuan diktator adalah bersifat fundamental konservatif.

Dengan cara yang sama, situasi darurat pada konstitusi modern seharusnya bersifat konservatif juga. Keadaan darurat pada konstitusi modern harus digunakan untuk hanya menghadapi situasi sementara dan bertujuan memulihkan kondisi negara di mana konstitusi biasa berjalan dengan sistem, hak dan prosedur keadaan normal dapat terlaksana sebagaimana biasanya. Ciri lain *status quo ante bellum* adalah pemegang kekuasaan darurat tidak diizinkan untuk membuat hukum, tetapi wewenangnya dibatasi hanya untuk mengeluarkan keputusan sementara. Dan tentu saja, konstitusi itu sendiri tidak boleh berubah pada periode tersebut.¹⁴ Dalam perkembangan selanjutnya, sistem demokrasi modern tidak perlu menggunakan kekuatan diktator saat menghadapi keadaan darurat. Akan tetapi, dapat dihadapi melalui undang-undang biasa. Undang-undang itu dapat mendelegasikan wewenang kepada eksekutif

yang diberlakukan untuk periode sementara.¹⁵

Penggunaan kekuasaan eksekutif pada masa darurat itu sendiri dalam konstitusi modern mesti memenuhi setidaknya 3 (tiga) unsur, yaitu (1) ada norma konstitusinya, (2) adanya keadaan darurat dan (3) alasan dibenarkan penggunaan kekuasaan saat darurat.¹⁶ Meskipun dalam prakteknya setiap negara mempunyai dan mengembangkan karakteristiknya sendiri, norma dan kebiasaan dalam hukum internasional telah mengembangkan standar-standarnya bila mana suatu kekuasaan darurat dapat dijalankan oleh pemerintah.¹⁷

Penjelasan sebelumnya telah memperlihatkan bahwa keadaan darurat dalam praktek ketatanegaraan adalah hal yang lazim terjadi dan telah berkembang semenjak zaman konstitusi kuno hingga sekarang. Prakteknya sendiri pun dilaksanakan hampir seragam di beberapa negara. Di Indonesia sendiri, tindakan yang dapat diambil pemerintah dalam keadaan darurat diatur dalam UUD 1945 pada Pasal 22 ayat (1) di mana dalam keadaan kegentingan memaksa diberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti

¹⁴ Ibid, hlm. 212.

¹⁵ Mungkin ada pendapat bahwa undang-undang dalam keadaan darurat itu dalam beberapa hal adalah undang-undang luar biasa. Namun, tidak seperti model kuno, undang-undang darurat tetap merupakan undang-undang biasa dalam kerangka kerja sistem konstitusional yaitu tindakan kerja legislatif dalam kompetensi normal. Undang-undang semacam itu, dalam konstitusi pasca darurat dapat ditinjau oleh pengadilan konstitusi (jika ada) dan diatur dengan cara yang persis sama dengan tindakan legislatif lainnya. Sebagai contoh, di Inggris ada suksesi tindakan Pertahanan Terhadap Terorisme. Sementara itu, Amerika Serikat memiliki Undang-Undang PATRIOT. Masing-masing adalah hal biasa, meskipun terbatas waktu undang-undang. Begitupula banyak undang-undang antiteroris telah disahkan dengan cara yang sama oleh Parlemen Jerman dan Italia pada tahun 1970-an dan 1980-an, lihat ibid, hlm. 215. Di antara negara-negara demokrasi maju, hanya Perancis yang menggunakan kekuasaan darurat di masa lalu (tahun 1961) yaitu untuk menghadapi situasi Aljazair. Krisis Aljazair mungkin juga terjadi karena dianggap mengancam negara Prancis dengan cara yang mendasar yaitu merusak rezim sebelumnya. Mungkin, dalam konteks itulah kemudian dianalogikan sebagai pemicu kekuatan darurat tradisional: invasi, revolusi, atau bencana kekalahan militer. Sebaliknya, Jerman, Italia, Spanyol, Inggris Raya, dan A.S. semua memilih untuk berurusan dengan terorisme domestik dan internasional dengan mendelegasikan kekuatan kepada eksekutif dengan cara legislatif biasa. Dalam hal ini, teroris di negara-negara itu lebih dianggap merupakan gangguan ketertiban umum daripada ancaman yang besar, lihat ibid, hlm. 216

¹⁶ Ibid, hlm. 222.

¹⁷ Dalam teorinya, cukup banyak persyaratan dalam adanya keadaan darurat. Sebagai contoh, bila dilihat dari hukum internasional, perjanjian internasional yang dikenal luas seperti the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) and the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) menyatakan

Undang-Undang (Perppu).¹⁸ Kegentingan memaksa itu dapat diukur dengan terlebih dahulu melihat adanya keadaan bahaya. Dalam hal ini sesuai dengan Pasal 12 UUD 1945, pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) menyatakan adanya keadaan bahaya (darurat). Meskipun demikian, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 memperluas makna "kegentingan yg memaksa" ini tidak hanya sebatas keadaan negara dalam bahaya, namun juga termasuk di dalamnya untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan dengan UU, adanya kekosongan hukum karena belum ada UU atau UU sudah ada tapi belum memadai serta kekosongan hukum yang tidak memungkinkan diisi dengan prosedur pembuatan UU yang biasa. Ketika negara dalam keadaan darurat, hukum yang berlaku adalah hukum darurat yang

memungkinkan organ-organ pemerintahan tetap dapat berjalan sebagaimana mestinya di luar kondisi yang biasa.¹⁹ Artinya, norma hukum yang ditetapkan juga dapat di luar keadaan normal. Dengan demikian, dalam kondisi ini alasan pembenar sebagai mana yang ada dalam hukum pidana berlaku di mana subjek hukum tertentu dalam kondisi tertentu dapat diberikan pengecualian. Dalam hal ini, UU yang ditetapkan pada keadaan darurat mendapatkan legitimasi dari praktek ketatanegaraan, baik bila dilihat dari sudut pandang rentang waktu maupun dalam luas penerapannya di negara-negara lain yang beradab serta ketentuan tertulis di konstitusi Indonesia sendiri.

Pada Pasal 27 Perppu dalam UU Nomor 2 Tahun 2020 dinyatakan norma hilangnya ancaman tuntutan pidana bagi pejabat pemerintah walaupun dalam kondisi normal memungkinkan tindakan tersebut termasuk tindak pidana. Sebagai suatu norma pengecualian terhadap

bahwa suatu negara harus memperhatikan beberapa prinsip dalam keadaan darurat yaitu (1) bersifat sementara (temporality), yang merujuk pada keadaan luar biasa dari pernyataan keadaan darurat. (2) ancaman yang luar biasa (exceptional threat) yang memeprihatkan bahwa ancaman harus nyata, berlangsung atau setidaknya dekat sekali faktor resikonya membahayakan masyarakat (3) pernyataan (declaration) yang mensyaratkan adanya pengumuman keadaan bahaya ke publik (4) komunikasi (communication) berupa pemberitahuan kepada organisasi atau badan yang melaksanakan fungsi pengawasan terhadap Tindakan yang akan diambil (5) kesepadanan (proportionality) yang dapat menunjukkan bahwa tindakan-tindakan yang diambil dalam keadaan darurat harus sebanding dengan ancaman yang mendatangi, (6) kebasahan (legality) di mana tindakan yang digunakan dalam kondisi darurat harus mempunyai dasar hukum dan tetap berada ada koridor hukum dalam aplikasinya dan (7) tak dapat disentuh (intangibility) yang merujuk kepada hak-hak asasi dasar manusia yang tidak boleh dihilangkan meskipun dalam keadaaan darurat. Lihat the Centre's Security Sector Reform Working Group, *State of emergency*, October 2005. [www.dcaf.ch/publications/backgrounders.](http://www.dcaf.ch/publications/backgrounders), (diakses 14 Juni 2020).

¹⁸ Hal ihwal kegentingan memaksa tidak selalu dipersepsikan sebagai adanya keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil, atau keadaan darurat militer, atau keadaan perang. Dalam hal ini, ihwal kegentingan yang memaksa ialah keadaan yang menimbulkan ketidakpastian hukum dan hambatan dalam kelancaran fungsi pemerintahan. Bahwa dalam praktik ketatanegaraan selama ini, dari berbagai Perppu yang pernah dikeluarkan Presiden menunjukkan adanya kecenderungan penafsiran "hal ihwal kegentingan yang memaksa" itu sebagai keadaan mendesak yang perlu diatur dengan peraturan setingkat undang-undang (misalnya alasan-alasan yang menjadi pertimbangan Perppu No. 1 Tahun 1984 tentang Penangguhan Berlakunya Undang-undang Perpajakan Tahun 1983, Perppu No. 1 Tahun 1992 tentang Penangguhan Berlakunya Undang-undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Perppu No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Perppu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Perppu No. 2 Tahun 2002, dan juga Perppu-Perppu yang terkait dengan Pemilu, Pilkada, dll), yang kesemuanya tidak ada kaitannya dengan keadaan bahaya sebagaimana dimaksud Pasal 12 UUD 1945 dan UU (Prp) No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya; Lihat Putusan MK Nomor 003-PUU/III-2005, hlm. 13-14 https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/003-PUU_III-2005.pdf (diakses 12 Juni 2020).

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 1.

ketentuan pidana umum, pasal ini tidak boleh berdiri sendiri. Dibutuhkan kondisi pendukung yang dapat memberikan dukungan keberadaan pasal tersebut dibuat dalam kondisi darurat. Hal ini dapat dilakukan dengan melihat dasar ditetapkannya UU tersebut (aspek legalitasnya) yang dicantumkan pada konsideran menimbang. Konsideran menimbang UU memuat landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Agar Perppu dalam keadaan darurat memenuhi aspek legalitas, konsideran menimbangnya harus memenuhi 3 (tiga) kondisi yang telah kita bahas sebelumnya. Adanya suatu kondisi darurat (dijelaskan dalam konsideran huruf a bahwa ada pandemi Covid-19 yang ditetapkan oleh WHO). Kemudian harus ada pembenaran keadaan darurat tersebut sebagaimana dapat terlihat dalam konsideran menimbang huruf b dan c yaitu berakibat pada bahayanya ekonomi negara. Terakhir, adanya suatu norma pemerintah dalam menanggapi keadaan darurat tersebut berupa upaya penciptaan UU darurat yang dinyatakan dalam konsideran menimbang huruf d, e dan f. Dengan demikian, uji aspek legalitas keadaan darurat telah terpenuhi dengan baik pada UU ini di dalam konsideran menimbangnya.

2. Uji Aspek Proporsionalitas

Setelah dicapainya kesimpulan bahwa dalam keadaan darurat dapat berlaku hukum darurat dan subjek hukum dengan kondisi tertentu dapat diberikan pengecualian dalam diberikan ancaman sanksi, selanjutnya perlu diteliti apakah norma hukum tersebut tepat dan benar dituliskan secara proporsional sesuai dengan keadaan faktual penyebab timbulnya keadaan darurat tersebut. Uji proporsionalitas penting untuk dilakukan untuk menilai sejauh

mana pasal yang dipermasalahkan dalam suatu peraturan itu proporsional dengan peraturan secara keseluruhan yang telah dihasilkan melalui penerapan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.²⁰

Proporsionalitas suatu peraturan itu dapat dilihat mulai dari landasan-landasan dibentuknya peraturan tersebut, materi-materi pasal-pasal yang ada hingga kepada pasal yang akan diuji yang bersifat sebagai sebuah satu kesatuan. Sebuah norma hukum akan tidak proporsional bila dibuat sebagai suatu pengecualian/ pembenaran akibat timbulnya keadaan memaksa bila peraturan tersebut secara keseluruhan tidak memperlihatkan adanya kondisi darurat yang demikian. Sebagai contoh, dalam hukum pidana adanya alasan pembenar dikecualikannya dipidanya suatu tindakan pembunuhan (Pasal 338 KUHP) atas dasar keadaan darurat untuk membela diri (Pasal 49 KUHP).

Agar alasan pembenar itu dapat aktif, mesti didahului dulu dengan kondisi dan situasi yang mendukung adanya ancaman bahaya tersebut. Misalnya, ada tindakan pendahuluan penyerang yang melukai atau setidaknya berniat melukai dengan sebuah kekerasan yang nyata. Sebagai gambaran, penyerang yang memasuki rumah dengan niat jahat dan memegang senjata api atau senjata tajam sudah cukup untuk menunjukkan kondisi darurat kepada si calon korban. Sementara, melihat seseorang yang memegang senjata api atau senjata tajam di luar rumah belum cukup kuat menjadikan timbulnya kondisi darurat kepada seorang pemilik rumah. Dengan demikian, bila si pemilik rumah keluar seketika melakukan pembunuhan kepada pemilik senjata api tidak dapat dibenarkan

²⁰ Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik lihat Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kanisius, 2007., hal. 252.

adanya suatu keadaan darurat dalam tindakan pidana tersebut. Oleh karena itu, perlu dilihat konteks situasi dan keadaan dalam menentukan berlakunya keadaan darurat.

Sebuah pasal yang memberikan hak pengecualian atas tindakan pidana harus didukung dengan keadaan yang mengaktifkan pasal itu berlaku. Dengan menggunakan logika hukum yang sama, di dalam UU darurat yang memberikan pengecualian tindak pidana bagi pelaku keadaan darurat, harus pula didukung oleh seluruh landasan dan materi UU darurat tersebut untuk dapat mengaktifkan pasal pengecualian tindak pidana tersebut. Berkaitan dengan hal tersebut, setelah dianalisisnya aspek legalitas landasan hukum diterbitkannya UU Nomor 2 Tahun 2020 pada bahasan sebelumnya, selanjutnya yang perlu diteliti adalah apakah materi pokok UU ini secara konsisten dan sistematis menyatakan adanya keadaan darurat.

Cara pertama dan paling utama dalam memahami dan memaknai keberadaan, fungsi dan tujuan norma hukum yang terdapat dalam suatu pasal perundang-undangan adalah dengan melakukan interpretasi pada text nya.²¹ Pasal 27 ayat (2) Perppu dalam UU Nomor 2 Tahun 2020 berbunyi "Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau

pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Pasal 27 ayat (2) tidak secara langsung memberikan dan membuat norma baru dalam pasal imunitas kepada pejabat pelaksana Perppu melainkan mempertegas ketentuan dalam KUHP Pasal 50 yang menyatakan bahwa "Barang siapa melakukan perbuatan untuk melaksanakan ketentuan undang-undang, tidak dipidana." Dengan demikian, yang menjadi pokok uji pada penelitian ini selanjutnya adalah UU nya, bukan pejabatnya atau pasal nya secara terpisah.

Pada tahap pembahasan sebelumnya penelitian ini telah dibahas bahwa telah dipenuhinya aspek legalitas pembuatan Perppu ini sesuai konstitusi karena adanya keadaan darurat. Oleh karena itu, pengujian selanjutnya adalah untuk menilai proporsionalitas antara keadaan darurat yang ada secara faktual dengan keadaan darurat yang didefinisikan di dalam UU melalui penjabaran materi pokoknya.²² Pasal 1 ayat (3) Perppu memberikan dasar

²¹ Interpretasi atau penafsiran merupakan cara dalam mencari arti dan makna suatu peraturan perundang-undangan. Penafsiran dapat dilakukan antara lain dengan: (1). Interpretasi melalui bahasa atau tata bahasa (grammatikale intepretatie) (2). Interpretasi Historis atau sejarah yaitu meneliti sejarah lahirnya undang-undang. Interpretasi dengan memperhatikan teks tertulis merupakan cara yang paling pertama di dalam proses interpretasi. Beberapa kasus yang diamati terhadap kasus yang membutuhkan interpretasi undang-undang pada pengadilan pada umumnya menyatakan bahwa interpretasi dimulai dari melihat teks yang tertulis, lihat Adam M. Samaha, "Starting with the Text—On Sequencing Effects in Statutory Interpretation and Beyond," *Journal of Legal Analysis* 8.2 (2016): 439-491, hlm. 440. Interpretasi juga penting untuk menemukan solusi adanya "kekosongan hukum" (legal gap) yaitu tidak adanya aturan hukum yang pasti untuk regulasi hubungan tertentu. Jelas bahwa legislator tidak dapat memprediksi sebelumnya semua kasus yang mungkin timbul, di sisi lain harus dipertimbangkan bahwa kehidupan itu sendiri senantiasa mengalami perubahan, lihat Denis Ivanovich Romanenko dan Olga Vitalievna Dekhnych, "ANALOGY AND PRECEDENT IN THE COMMON LAW AND THE CIVIL LAW: OUTSTANDING FEATURES AND TERMINOLOGICAL DIFFERENCES," *Science of Krasnoyarsk/Nauka Krasnoyars'ya* 5 (2016).

²² Di dalam menafsirkan suatu ketentuan dalam perundang-undangan harus dilakukan penafsiran secara menyeluruh. Hal ini karena suatu ketentuan di dalam Undang-Undang merupakan suatu keserasian dan harmonis dengan

bagi muncul nya kebijakan darurat dalam mengelola keuangan negara. Pasal tersebut menyatakan bahwa "Untuk melaksanakan APBN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dalam rangka: (a) penanganan pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/ atau (b) menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan, perlu menetapkan kebijakan keuangan negara dan kebijakan stabilitas sistem keuangan." Cukup jelas di sini keberadaan Pasal 1 ayat (3) ini memperlihatkan adanya hubungan sebab akibat di mana perlunya pengelolaan khusus keuangan negara di tengah kondisi darurat pandemi COVID-19 dikarenakan munculnya ancaman bahaya yang dihadapi negara.

Ketentuan-ketentuan selanjutnya menentukan bagaimana kebijakan keuangan negara dan kebijakan stabilitas sistem keuangan yang termasuk di dalamnya hal penganggaran dan pembiayaan, kebijakan daerah, perpajakan, dan seterusnya yang didesain untuk upaya-upaya tindakan cepat pemerintah di dalam menata usahakan keuangan negara. Hal yang sangat penting dan merupakan alasan pembenar yang diciptakan dalam pengaturan UU ini adalah ketika dalam keadaan darurat, ketentuan-ketentuan dalam pekerjaan organ pemerintah dalam kondisi normal tidak dimungkinkan lagi dilaksanakan. Misalnya dalam bidang pengadaan barang dan jasa, bila dilaksanakan proses tender secara normal akan memakan waktu yang lama dalam rangka asas kehati-hatian dan efisiensi anggaran. Sementara itu, ada kebutuhan mendesak yang dapat mengancam keselamatan rakyat dalam upaya penanggulangan dan pencegahan wabah. Ketika pejabat pemerintah

lebih mementingkan kecepatan dalam ketersediaan barang dan jasa dalam upaya penanganan wabah, hal ini memang berakibat kepada berkurangnya asas kehati-hatian dalam tindakan organ pemerintah serta menimbulkan biaya yang lebih tinggi. Pilihan ini membawa resiko yang besar akan potensi timbulnya kelebihan bayar dari harga sewajarnya dan memunculkan resiko kontrak lainnya. Dalam hal ini, harus diputuskan ketersediaan barang dan jasa yang cepat lebih dibutuhkan ketimbang prinsip ekonomis dan kesesuaian di dalam mengutamakan keselamatan rakyat di masa pandemi ini.

Secara psikologis, bilamana pejabat pemerintah menyelenggarakan kebijakan keuangan secara cepat di dalam aturan yang masih kurang jelas ataupun belum ada sama sekali, pejabat tersebut tidak akan berani untuk bertindak karena adanya potensi sanksi pidana yang mengancam dirinya. Sehingga pejabat pemerintah di dalam melaksanakan ketentuan UU ini di dalam melakukan pekerjaan yang tidak ada dasar hukum atau di luar ketentuan normal, sangat perlu untuk diberikan jaminan tidak dapat dipidana asalkan dilaksanakan dengan itikad baik (Pasal 27 ayat (2)). Sebaliknya, bila tidak ada UU darurat tersebut dan dipaksakannya secara kaku ketentuan keadaan normal akan menimbulkan keragua-raguan dalam pekerjaan sehingga menghambat langkah upaya-upaya pencegahan wabah dan penyelamatan ekonomi negara secara cepat. Logika ini lah yang mendasari timbulnya norma bahwa pejabat pemerintah mesti dilindungi bilamana timbul kerugian sebagai komponen biaya ekonomi (Pasal 27 ayat (1)) dan kemungkinan adanya kesalahan administrasi maupun tindakan pada

ketentuan-ketentuan lainnya, lihat Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 177.

pekerjaan dalam proses yang serba darurat (perlindungan dari tuntutan pidana, perdata dan TUN sebagaimana dimuat dalam Pasal 27 ayat (2) dan (3)).

Dengan demikian, dapatlah ditarik kesimpulan dengan melihat kesepadanan antara kondisi faktual adanya keadaan darurat, pengaturan materi yang diatur dalam UU sebagai akibat keadaan itu dan pengecualian yang diberikan sehubungan dengan pelaksanaan ketentuan itu.

3. Uji Aspek Konstitusionalitas

Sebuah pasal di dalam suatu perundang-undangan adalah selalu menjadi subjek pengujian, bahkan sebelum pasal tersebut secara resmi menjadi bagian suatu peraturan perundang-undangan. Perancang peraturan perundang-undangan menggunakan sensitifitas legal drafting nya dengan mempertimbangkan berbagai aspek mengenai kelayakan dan kepatutan ditulisnya sebuah norma untuk diterapkan di tengah-tengah masyarakat. Oleh karena itu, suatu pasal yang telah ditetapkan sebagai bagian dari satu kesatuan peraturannya

sudah semestinya juga siap untuk diuji sebagai sebuah norma hukum.

Pada dasarnya setiap norma hukum dapat diuji. Jika pengujian dilakukan oleh suatu lembaga peradilan, maka proses pengujiannya disebut sebagai *judicial review*.²³ Hak untuk menguji (*toetsingsrecht*) materi UU terhadap UUD sesuai Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 adalah pada Mahkamah Konstitusi (MK) yang dapat dimohonkan oleh masyarakat.²⁴ Dalam melaksanakan pengujiannya itu, MK memperhatikan bahwa konstitusionalitas tidak identik dan tidak terbatas hanya dengan naskah UUD (*grondwet*).²⁵ Pengujian sebagaimana dimaksud dilakukan oleh MK secara hati-hati karena setiap UU yang telah mendapatkan pengesahan mengikat kepada umum dan merupakan cerminan kehendak mayoritas rakyat karena sudah mendapat persetujuan Presiden dan DPR yang merupakan perwujudan representasi kedaulatan rakyat.²⁶ Oleh karena itu, untuk dapat membatalkan sebuah UU diperlukan suatu penalaran yang mendalam dengan bukti-bukti yang kuat dan tidak hanya

²³ tiga macam norma hukum yang dapat diuji (*normal control mechanism*) yaitu: bersifat pengaturan (*regeling*), bersifat penetapan (*beschikking*) dan yang bersifat penghakiman (*vonnis*). Ketiga norma tersebut dapat diuji kebenarannya melalui mekanisme dalam peradilan (*justisial*) ataupun mekanisme *non-justisial*, lihat Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm.1.

²⁴ Pan Mohamad Faiz, "A Prospect and Challenges for Adopting Constitutional Complaint and Constitutional Question in the Indonesian Constitutional Court," *Constitutional Review*, Vol. 2, No. 1, pp. 103-128, 2016.

²⁵ Terdapat 2 (dua) bentuk uji konstitusi yakni: (1) uji materil dan (2) uji formil. Uji formil suatu UU adalah pengujian prosedur pembentukannya. Sedangkan uji maetril lebih ditekankan kepada upaya menyelidiki dan menilai apakah UU itu bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya atau apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Oleh karena itu, objek *judicial review* juga terbagi dua, yaitu (1) objek yang berupa prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan (*formal law*) dan (2) objek yang berupa isi (bunyi pasal-pasal) dari sebuah peraturan perundang-undangan (*material law*). Lihat Pusat Studi Konstitusi FH Andalas, "Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 7.6 (2016): 147-224, hlm. 151.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, op.cit., hlm. 5. Hal ini terlihat dalam penjelasan UUD 1945 yang asli yang menyebutkan bahwa UUD hanya merupakan sebagian dari konstitusi yang tertulis. Selain itu, juga terdapat nilai-nilai yang hidup pada praktek ketatanegaraan. Selanjutnya Jimly Asshiddiqie mengidentifikasi setidaknya ada 4 pengukur dalam menguji konstitusionalitas yaitu: (1) naskah UUD yang resmi tertulis (2) dokumen-dokumen tertulis yang erat kaitannya dengan UUD itu seperti risalah rapat, ketetapan MPR, peraturan Tata Tertib, dsb (3) nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktik ketatanegaraan dan (4) nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

bersifat formal di atas permukaan.²⁷

Meskipun punya peran besar dalam menetapkan hukum, Hakim MK tetap punya batasan dalam menguji UU. Dalam hal ini, hakim mesti berasumsi bahwa apa yang tertulis di dalam suatu perundang-undangan adalah apa yang benar adanya, tidak terdapat kesalahan melainkan sudah sesuai dengan kehendak pembuat UU.²⁸ Dengan kata lain, hakim tidak sepatutnya menambahkan kata atau pengertian dan cukuplah penafsiran UU itu bersifat datar (*plain meaning*).²⁹ Dalam sistem hukum yang menganut model Eropa Kontinental (*Civil Law*), cara berpikir hakim adalah deduktif (dari umum ke khusus) karena hakim terikat dengan peraturan yang umum dan mengambil keputusan hukumnya dengan kecenderungan menggunakan ciri *subsumptie* dan silogistik (kasus objektif dapat menjadi subjektif).³⁰

Dalam melihat dan menguji aspek konstitusionalitas, terlebih dahulu hakim akan perlu untuk melihat peraturan umumnya. Pada pasal 27 ayat (2) yang kita ujikan, peraturan UU nya adalah Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang kemudian ditetapkan menjadi UU Nomor 2 Tahun 2020. Terkait munculnya Perppu tersebut, aspek legalitas terlebih dahulu akan dinilai dan perlu diyakini bahwa Pemerintah punya legalitas di dalam konstitusi dalam menerbitkan Perppu dimaksud sesuai Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Perppu adalah hak pemerintah yang perlu disahkan oleh DPR untuk ditetapkan menjadi

UU (Pasal 22 ayat (2) UUD 1945).³¹ Kedua proses tersebut telah terlaksana dengan baik. Hakim juga dapat melihat bahwa materi Perppu dalam keadaan darurat juga merupakan bagian dari muatan yang diatur oleh Undang-Undang karena adanya pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat sebagaimana tercantum dalam Pasal 10 ayat (1) huruf e UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pada Pasal 11 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut juga disebutkan bahwa materi muatan Perppu itu sama dengan materi muatan UU.

Selanjutnya penilaian terhadap aspek konstitusionalitas akan melihat apakah dalam penjabaran dan penerapan materi pokoknya telah sejalan dan sesuai proporsinya. Hasil positif penilaian hakim dalam dua penilaian awal sebelumnya (legalitas dan proporsionalitasnya) dapat menjadi faktor pendukung yang kuat. Namun, mulai pada tahap selanjutnya, pengujian aspek konstitusionalitas harus mampu membuktikan bahwa pasal yang diuji itu (1) tidak bertentangan dengan konstitusi secara tertulis (UUD 1945) dan (2) konstitusi tidak tertulis yang merupakan norma yang hidup pada praktek ketatanegaraan dan rasa keadilan masyarakat.

Pasal 27 ayat (2) Perppu oleh beberapa pihak dianggap bertentangan dengan beberapa Pasal di dalam UUD 1945.³² Yang pertama, dianggap bertentangan secara prinsip dengan Pasal 1

²⁷ Ibid, hlm. 141.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, op.cit., hlm. 176.

²⁹ Ibid, hlm. 177

³⁰ HF Abraham Amos, *Legal Opinion, Aktualisasi Teoritis dan Empirisme* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004)

³¹ Penentuan status darurat tidak semata-mata kehendak subjektif presiden, namun juga bergantung kepada persetujuan dan kontrol dari DPR. Disebut sebagai *Objective Wording* oleh Hoexter, lihat Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, op.cit., hlm. 14

³² BBC Indonesia, Loc.Cit. dan CNN Indonesia, Loc.Cit. Pasal 27 Perppu dianggap bertentangan juga dengan Pasal 23 UUD 1945 yang menentukan agar APBN ditetapkan dengan UU melalui kesepakatan bersama dengan DPR Pasal 23 ayat (1) dan (2) UUD 1945 menghendaki adanya penetapan APBN melalui UU setelah adanya kesepakatan dengan

ayat (3) yang menyatakan bahwasanya negara Indonesia adalah negara hukum. Selanjutnya pertentangan utama sehubungan dengan hak imunitas pejabat pemerintah dianggap ada dengan Pasal 27 dan Pasal 28D Ayat (1) mengenai kesetaraan hak, kewajiban serta perlakuan yang adil di depan hukum (*equality before the law*).

Dengan demikian, pengujian Pasal 27 Perppu harus dilakukan terhadap Prinsip *Equality before the law* sebagaimana tercantum dalam Pasal 27 dan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945. Perppu di dalam UU Nomor 2 Tahun 2020 memang memberikan kewenangan besar bagi pemerintah dan pejabat pemerintah dalam mengelola keuangan negara. Dalam proses pengelolaan tersebut tidak dapat dipungkiri banyak aturan atau ketentuan dalam kondisi normal yang diabaikan. Argumentasi pertama dan utama dalam konteks ini tetap kembali merujuk kepada kondisi darurat yang terjadi. Dalam hal ada tindak pidana yang mungkin

terjadi dan Pasal 27 ayat (2) Perppu memberikan kekebalan bagi Pejabat Pemerintah dalam melaksanakan Perppu, perlu dilihat melalui dasar yang diberikan oleh konstitusi juga. Sebelumnya, telah dibahas dan jelas adanya subjek hukum tertentu dalam kondisi tertentu dapat hapus ancaman pidana nya di dalam teori hukum pidana. Pejabat yang melaksanakan perintah dan menjalankan UU merupakan subjek hukum yang diberikan alasan pembenar (Pasal 50 dan Pasal 51 KUHP).³³ Dalam konteks Pasal 27 ayat (2) Perppu, pejabat pemerintah yang dimaksud diberi perintah oleh penguasa yang berwenang (Presiden) dan UU (dalam keadaan darurat). Sebagai pelaksana UU pejabat *a quo* bertindak membantu dan sebagai perpanjangan tangan presiden dalam menghadapi keadaan darurat. Wewenang presiden dalam keadaan darurat untuk menetapkan Perppu itu diatur sendiri oleh konstitusi Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang kemudian ditetapkan menjadi UU

DPR untuk menjamin adanya sistim pengelolaan keuangan negara yang terbuka dan bertanggungjawab. Akan tetapi, pembahasan APBN untuk memperoleh persetujuan DPR menjadi UU membutuhkan proses dan waktu yang relatif cukup lama dan tidak sejalan dengan proses prinsip cepat dalam rangka tanggap darurat bencana terhadap wabah yang sedang terjadi. Konstitusi sendiri tidak absolut dalam hal mekanisme ini. Norma di dalam ketentuan Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945 bukanlah semata-mata APBN dalam bentuk UU, melainkan terdapat juga kemakmuran rakyat. Ini bisa dilihat dari unsur "... untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Artinya, bila disandingkan keberadaan kedua norma ini, norma kemakmuran rakyat dapat lebih diutamakan (*public interest*) daripada APBN itu sendiri dalam bentuk UU. Hal ini dapat menjadikan landasan yang memungkinkan APBN untuk dapat disusun dan dimodifikasi sesuai keperluan dengan cepat. Untuk dapat melaksanakan itu, pemerintah perlu ruang untuk melakukannya tanpa harus mendapatkan persetujuan dengan DPR dalam bentuk UU. Kewenangan Pemerintah dalam hal ini tidak bersifat absolut dan boleh sewenang-sewenang karena dalam hal ini Pasal 23 ayat (1) tersebut tetap mengandung norma bahwa APBN harus terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Prinsip keterbukaan dan pertanggungjawaban ini sendiri dapat tetap terlaksana sesuai konstitusi normal dengan mekanisme Perhitungan Anggaran Negara (PAN). Adapun contoh kondisi lain bahwa APBN tidak absolut ditetapkan dengan UU setelah mendapat persetujuan DPR terdapat dalam ketentuan Pasal 23 ayat (3) UUD 1945. Ketentuan tersebut mengatur bahwa dalam hal RAPBN tidak disetujui DPR, maka Pemerintah dapat menjalankan APBN pada tahun sebelumnya. Argumentasi hukum di atas hendaknya menjadi dasar uji materi Pasal 27 Perppu terhadap Pasal 23 UUD 1945 tidak mengindikasikan adanya pertentangan dengan konstitusi karena pejabat pemerintah tidak harus mengelola keuangan negara dengan APBN berbentuk UU yang memberikan ancaman pidana bila hal itu tetap dilaksanakan.

³³ Yurisprudensi MA dalam menerapkan sifat melawan hukum materil dengan fungsi negatif yang bertujuan menghilangkan alasan penghapusan pidana Putusan MA RI Nomor: 42 K/Kr/1966 tanggal 8 Januari 1966 MA berpendapat bahwa ada 3 sifat yang menyebabkan hilangnya unsur (*bestandellen*) melawan hukum materil sebagai alasan penghapus pidana (yang tidak tertulis) yaitu: (1) faktor negara tidak dirugikan, (2) faktor kepentingan umum dilayani, dan (3) faktor terdakwa tidak mendapat untung., lihat Yopie Morya Immanuel Patiro, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi* (Bandung: Keni Media, 2012), hlm. 15.

Pasal 22 ayat (2) UUD 1945. Menetapkan Perppu dan UU itu sendiri tidak hanya perintah formal konstitusi namun juga perintah untuk melaksanakannya. UU diciptakan untuk dilaksanakan. Dengan demikian, konstitusi sendiri yang memberikan amanat keadaan dan kewenangan darurat sehingga Presiden dapat menyelesaikan keadaan sesegeranya dibantu oleh pejabatnya. Dalam silogisme ini, konstitusi sendiri yang menghendaki agar pejabat pemerintah diberi kewenangan dan kekebalan hukum, termasuk dari potensi tuntutan pidana sebagaimana tercantum dalam Pasal 27 ayat (2) Perppu dalam masa darurat hingga kembalinya keadaan ke kondisi normal.

Lebih lanjut, pengertian kedudukan dan keadilan yang sama di dalam hukum sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 27 ayat (1) dan 28D ayat (1) harus dimaknai lebih luas. Keadilan tidak harus menyamakan setiap perlakuan kepada setiap orang. Akan tetapi, adil berarti memberikan perlakuan sesuai dengan proporsi dan kondisinya. Sebagai contoh, seseorang yang melakukan tindak pidana menghilangkan nyawa orang secara berencana diancam hukuman maksimal.

Sementara itu bila dilakukan karena kelalaian, hukumannya tidak maksimal dan bila karena pembelaan diri dapat bebas dari hukuman. Masing-masing dalam sudut pandang hukum pidana dan Pasal 27(1) dan 28 D ayat (1) UUD 1945 harus punya kesetaraan dalam hukum dan diperlakukan secara adil. Sanksi yang diberikan harus sesuai kondisinya sebagai perwujudan keadilan. Hal yang sama berlaku juga untuk pejabat pemerintah yang mana diperintahkan untuk menajalankan UU. Bila hal itu dilaksanakan dengan itikad baik, seharusnya pejabat pemerintah itu demi keadilan tidak dapat dikenakan sanksi pidana bila terdapat

tindak pidana dalam pelaksanaan UU tsb (unsur objektif). Oleh karena itu, jelas lah bahwa Pasal 27 ayat (2) justru merupakan bagian dan perwujudan dari pelaksanaan konstitusi itu sendiri karena memenuhi prinsip negara hukum dengan dibentuknya Perppu dan UU (Pasal 1 ayat 3 UUD 1945), dilaksanakannya UU dalam kondisi darurat (Pasal 22 UUD 1945) dan perwujudan kesetaraan dan keadilan di depan hukum untuk pejabat yang melaksanakan UU tersebut (Pasal 27 ayat 1 dan 28D ayat 1 UUD 1945).

Meski demikian, kekuasaan pada kondisi darurat ini tidak berlangsung selamanya dan tanpa batasan. Kedaruratan, segala tindakan dan kekebalan yang diberikan haruslah bersifat sementara, hadir karena dalam keadaan memaksa dan ada kepentingan yang lebih besar (*public interest*) serta tidak ada perampasan terhadap hak-hak asasi dasar manusia seperti hak untuk hidup; bebas dari siksaan; kebebasan dari perbudakan; kebebasan bertindak dalam sistim hukum; hak untuk diakui oleh hukum; dan kebebasan berpendapat, berpikir dan beragama.

D. Penutup

Dalam penelitian ini telah diuji aspek legalitas, proporsionalitas dan konstitusionalitas terhadap Pasal 27 ayat (2) Perppu dalam UU Nomor 2 Tahun 2020. Hasil dari pengujian yang telah dilakukan menunjukkan bahwa ketentuan imunitas dari ancaman pidana bagi pejabat pemerintah dalam melaksanakan Perppu tidak ditemukan pertentangannya dengan konstitusi.

Pada aspek legalitas, lahirnya kondisi darurat sudah diakomodir di dalam konsideran menimbang huruf a bahwa ada pandemi Covid-19 yang ditetapkan oleh WHO. Sementara pembenaran keadaan darurat tersebut terlihat dalam konsideran menimbang

huruf b dan c yaitu berakibat pada bahayanya ekonomi negara. Terakhir, adanya suatu norma pemerintah dalam menanggapi keadaan darurat tersebut berupa upaya penciptaan UU darurat yang dinyatakan dalam konsideran menimbang huruf d, e dan f.

Pada pengujian aspek proporsionalitas, terdapat kesepadanan antara kondisi faktual adanya keadaan darurat, pengaturan materi yang diatur dalam UU sebagai akibat keadaan itu dan pengecualian yang diberikan sehubungan dengan pelaksanaan ketentuan itu. Pasal 1 ayat (3) Perppu memperlihatkan perlunya pengelolaan khusus keuangan negara dikarenakan munculnya ancaman bahaya yang dihadapi negara serta kesesepadannya dengan Pasal 27 ayat (2) Perppu yang memberikan imunitas bagi pejabat pemerintah untuk melaksanakan ketentuan Perppu dengan itikad baik sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada aspek konstitusionalitas, kewenangan Presiden untuk menetapkan Perppu saat kondisi darurat merupakan perintah konstitusi juga (Pasal 22 ayat 1 UUD 1945). Begitu pula dengan keharusan melaksanakan Perppu/ UU tersebut adalah keharusan yang diperintahkan oleh konstitusi sendiri. Pejabat pemerintah, sebagai perpenjangan tangan presiden melaksanakan UU tersebut dan atas itu tidak dapat dihukum bila dilaksanakan dengan itikad baik.

Penentuan bertentangan atau tidaknya sebuah pasal dalam UU dengan konstitusi itu sendiri merupakan pekerjaan yang membutuhkan analisa dan penalaran yang mendalam. Hal ini karena, walau yang diuji hanyalah sebuah pasal terhadap hubungannya dengan norma yang ada pada UUD 1945 yang dianggap dilanggar, semua aspek hukum yang menyertai norma yang ada harus dipertimbangkan. Dalam melakukan

pertimbangannya, hakim harus meneliti teksnya dengan seksama, landasan lahirnya pasal dan UU-nya secara keseluruhan, serta pertautan pasal antar pasal yang membentuk satu kesatuan utuh yang tak terpisahkan. Dalam hal lain, hakim juga perlu melihat keterkaitan norma yang diuji dengan praktek, perjanjian dan kebiasaan yang ada yang berlaku secara umum termasuk dengan hukum internasional bila dibutuhkan. Hakim juga dituntut untuk senantiasa melihat nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat yang relevan dengan materi pasal yang diujikan.

Pengujian aspek konstitusionalitas memang merupakan sebuah proses pencarian kebenaran hukum yang kompleks dan relatif rumit. Hal ini tidak hanya berlaku bagi masyarakat awam namun juga termasuk kepada praktisi atau sarjana hukum sendiri. Sehingga, dalam melakukan penilaian tersebut, penguji konstitusionalitas suatu pasal perlu memperingkas dan menempatkan pengujiannya secara sistematis sebagaimana yang digunakan pada penelitian ini. Diharapkan teknik dan hasil pengujian yang didiskusikan pada penelitian ini dapat berguna bagi perkembangan dan pemahaman ilmu hukum di Indonesia khususnya kepada sarjana hukum dan masyarakat.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Abdurachman, A., *Ensiklopedia Ekonomi Keuangan Perdagangan* (Jakarta: Paradnya Paramita, 1980).
- Amos, HF Abraham, *Legal Opinion, Aktualisasi Teoritis dan Empirisme* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004).
- Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008).
- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010).
- Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).
- Asahiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa`at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2012).
- MD, Moh. Mahfud, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012).
- Palguna, Dewa Gede, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint); Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).
- Patiro, Yopie Morya Immanuel, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi* (Bandung: Keni Media, 2012).
- Ridwan, Junarso dan Achmad Sodik, *Tokoh-Tokoh Ahli Pikir Negara & Hukum: Dari Zaman Yunani Kuno Sampai Abad Ke-20* (Bandung: Nuansa, 2010).
- S., Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Press, 2011).
- Syahrani, Riduan, *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata* (Bandung: PT ALumni, 2010).

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Faiz, Pan Mohamad, "A Prospect and Challenges for Adopting Constitutional Complaint and Constitutional Question in the Indonesian Constitutional Court," *Constitutional Review*, Vol. 2, No. 1, (2016).
- Ferejohn, John and Pasquale Pasquino, "The law of the exception: A typology of emergency powers," *Oxford University Press and New York University School of Law 2004, I.CON, Volume 2, Number 2*, (2004).
- Juanda, Enju, "Konstruksi Hukum Dan Metode Interpretasi Hukum," *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 4.2 (2017): 168-180.
- Kurnia, Titon Slamet, "Prediktabilitas Ajudikasi Konstitusional: Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi* 13.2, (2016).
- Pusat Studi Konstitusi FH Andalas, "Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 7.6, (2016).
- Romanenko, Denis Ivanovich, and Olga Vitalievna Dekhnich, "ANALOGY AND PRECEDENT IN THE COMMON LAW AND THE CIVIL LAW: OUTSTANDING FEATURES AND TERMINOLOGICAL DIFFERENCES," *Science of Krasnoyarsk/Nauka Krasnoyar'ya* 5 (2016).
- The Centre's Security Sector Reform Working Group, *State of emergency*, October 2005. www.dcaf.ch/publications/backgrounders., (diakses 14 Juni 2020).

Samaha, Adam M., "Starting with the Text—On Sequencing Effects in Statutory Interpretation and Beyond," *Journal of Legal Analysis* 8.2, (2016).

Walton, Douglas, Giovanni Sartor, and Fabrizio Macagno, "Statutory Interpretation as Argumentation," *Handbook of Legal Reasoning and Argumentation*, Springer, Dordrecht, (2018): 519-560.

Weruin, Urbanus Ura, "Logika, Penalaran, dan Argumentasi Hukum." *Jurnal Konstitusi* 14.2, (2017).

C. Internet

BBC Indonesia, "Perppu penanganan virus corona: 'Imunitas absolut penguasa' gunakan uang negara Rp405 triliun tanpa bisa dituntut hukum, kata pegiat anti korupsi," BBC Indonesia, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-52616906>, (diakses 12 Juni 2020).

CNN Indonesia, "UU Keuangan Negara terkait Corona Kembali Digugat ke MK, 10 Juni 2020," CNN Indonesia, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200610130837-12-511765/uu-keuangan-negara-terkait-corona-kembali-digugat-ke-mk> (diakses 12 Juni 2020).

D. Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*Wetboek van Strafrecht*)

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

Putusan Mahkamah Agung Nomor: 42 K/Kr/1966

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003-PUU/III-2005

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.

BIODATA PENULIS

Penulis bernama lengkap **Surya Oktaviandra, S.H., LL.M.** dan lahir pada tahun 1985 di Kota Padang, Provinsi Sumatera Barat. Segala tingkatan sekolah mulai dari SD, SLTP dan SLTA ditempuh di Kota Padang sendiri. Mendapatkan gelar sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Andalas di tahun 2009. Sempat bekerja di Bank Rakyat Indonesia hingga akhir tahun 2010, dan pada awal tahun 2011 kemudian bekerja sebagai ASN di Pemerintah Kota Padang Panjang, Provinsi Sumatera Barat. Setelah bekerja selama 5 tahun di OPD Sekretariat DPRD Kota Padang Panjang, penulis melanjutkan studi strata S-2 dengan menggunakan beasiswa LPDP, Kemenkeu RI pada tahun 2017. Penulis mendapatkan gelar masternya di bidang hukum di tahun 2018 pada program *Globalization and Law, Spec: International Trade and Investment Law* di Universiteit Maastricht (Belanda). Sepulangnya dari studi, Penulis kembali mengabdikan diri di Pemerintah Kota Padang Panjang dan kemudian menjabat sebagai Kasubag Dokumentasi Hukum pada OPD Sekretariat Daerah Kota Padang Panjang. Penulis juga mengajar sebagai Dosen Luar Biasa pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat di Kota Bukittinggi, Sumatera Barat. Tulisan Penulis beberapa kali diterbitkan pada media online nasional di antaranya berjudul "Antisipasi Potensi Konflik pada Investasi Asing" dan "Mengurai Soal Pengaturan Rokok". Tulisan yang sudah pernah terbit di Jurnal Internasional adalah artikel berjudul "Indonesia and Its Reluctance to Ratify CISG" pada Jurnal Indonesian Law Review UI (Ilrev UI) pada tahun 2018. Di samping kegiatan di atas, Penulis juga aktif di organisasi sebagai Anggota Majelis Sabuk Hitam Institut Karate-Do Nasional (INKANAS), Pengurus Cabang Provinsi Sumatera Barat dan menjadi Ketua Organisasi Mata Garuda LPDP Sumatera Barat (Organisasi Ikatan Alumni Penerima Beasiswa LPDP kemenkeu RI).

**KEBIJAKAN HUKUM PIDANA SEBAGAI UPAYA PENANGGULANGAN
KEDARURATAN COVID-19**
(Criminal Law Policy as an Effort to Mitigate Covid-19 Emergency)

Aras Firdaus

Fakultas Hukum Universitas Quality, Universitas Sumatera Utara
Jl. Ngumban Surbakti No. 18 Sempakata Medan Selayang Sumatera Utara, 20132
e-mail: recht_raz@yahoo.com

Rudy Hendra Pakpahan

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
Republik Indonesia, Universitas Sumatera Utara
Jl. H.R. Rasuna Said Kav 6-7 Kuningan Jakarta Selatan, 12940
e-mail: alvale_pph@yahoo.com

Abstrak

*Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat. Peraturan hukum perihal Covid-19 disahkan oleh pemerintah agar masyarakat berpartisipasi mencegah penyebaran Covid-19. Masyarakat tidak taat terhadap peraturan hukum terkait upaya penanggulangan Covid-19 dapat diupayakan melalui pendekatan hukum pidana sebagai efek jera. Hal tersebut dilakukan agar memutus rantai penyebaran Covid-19. Permasalahannya, yakni bagaimana kebijakan hukum pidana sebagai sarana untuk optimalisasi penanggulangan kedaruratan Covid-19. Metode penelitian menggunakan normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Hasil penelitian menunjukkan langkah optimalisasi kebijakan hukum pidana sebagai upaya penanggulangan wabah pandemic Covid-19 perlu peran masyarakat dalam menaati peraturan hukum tersebut. Sehingga penyebaran Covid-19 dapat terhenti. Kesimpulan penelitian ialah optimalisasi kebijakan hukum pidana penanggulangan Covid-19 dapat dicapai jika menggabungkan beberapa strategi seperti peningkatan kebijakan hukum, budaya hukum, dan penegakan hukum yang tegas, konsisten dan terpadu. Saran peneliti ialah optimalisasi kebijakan hukum melalui peraturan hukum perihal wabah pandemi Covid-19 dapat berjalan jika pemerintah menghasilkan kebijakan yang memberikan keadilan hukum, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum bagi masyarakat. Kesadaran hukum masyarakat diperlukan agar berjalannya kebijakan hukum dan terhentinya wabah pandemic Covid-19.*

Kata kunci: Kebijakan Hukum, Pidana, Covid-19

Abstract

*The Covid 19 pandemic outbreak became a national emergency. The rule of law regarding Covid 19 was passed by the government so that the community participated in preventing the spread of Covid 19. People who do not obey the legal regulations related to the efforts of handling the pvidemic Covid 19 can be pursued through a criminal law approach as a deterrent effect. This is done in order to break the chain of distribution of Covid 19. The problem is how criminal law policy as a means of optimizing Covid's emergency response 19. The research method uses empirical normative with a statutory approach (*statute approach*) carried out by examining all laws and regulations related to the legal issue being handled. The statutory approach is an approach using legislation and regulations. The results of the study show that the optimization of criminal law policies as an effort to overcome the Covid 19 pandemic outbreak requires the*

role of the community in obeying the rule of law. So that the spread of the Covid 19 pandemic outbreak can be stopped. The conclusion of the research is the optimization of the criminal law policy in handling Covid 19 can be achieved if it combines several strategies such as improving legal policy, legal culture, and strict, consistent and integrated law enforcement. The researcher's suggestion is to optimize legal policies through legal regulations regarding the Covid 19 pandemic outbreak if the government produces policies that provide legal justice, legal certainty, and legal benefits for the community. Public legal awareness is needed to bring legal policy to a halt in the Covid 19 epidemic.

Keywords : Legal Policy, Criminal, Covid 19

A. Pendahuluan

Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) adalah penyakit menular yang disebabkan oleh coronavirus yang baru ditemukan. Sebagian besar orang yang terinfeksi virus Covid-19 akan mengalami penyakit pernapasan ringan hingga sedang dan sembuh tanpa memerlukan perawatan khusus. Orang yang lebih tua, dan mereka yang memiliki masalah medis mendasar seperti penyakit kardiovaskular, diabetes, penyakit pernapasan kronis, dan kanker lebih mungkin mengalami permasalahan yang serius.¹

Epidemi (Covid-19) muncul di Wuhan, Cina, menyebar ke seluruh negeri dan kemudian ke negara lain antara Desember 2019 dan awal 2020. Penerapan langkah-langkah karantina ketat sebelumnya di Tiongkok telah membuat sejumlah besar orang dalam isolasi dan mempengaruhi banyak aspek kehidupan masyarakat yang memicu berbagai masalah psikologis, seperti gangguan panik, kecemasan dan depresi².

Pada 30 Januari 2020, Direktur Jenderal WHO menentukan bahwa wabah penyakit *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) merupakan Darurat Kesehatan Masyarakat Internasional. Langkah-langkah kesehatan untuk mengurangi penyebaran virus ini salah satunya dengan

karantina. Karantina melibatkan pembatasan gerak baik yang sehat maupun yang sakit dengan tujuan pemantauan dan memastikan deteksi dini kasus baru. Banyak negara memiliki otoritas hukum untuk memaksakan karantina. Karantina harus diimplementasikan hanya sebagai bagian dari paket komprehensif respon kesehatan masyarakat dan tindakan penahanan dan, sesuai dengan Pasal 3 dari Peraturan Kesehatan Internasional (2005), sepenuhnya menghormati martabat, hak asasi manusia, dan kebebasan dasar seseorang. Karantina termasuk dalam kerangka hukum Peraturan Kesehatan Internasional (2005), khususnya: Pasal 30 - Wisatawan yang berada di bawah pengawasan kesehatan masyarakat; Pasal 31 - Tindakan kesehatan terkait dengan masuknya penjelajah; Pasal 32 - Perawatan wisatawan³.

Indonesia saat ini menjadi salah satu negara di dunia yang terpapar oleh virus Covid-19. Sejak pertama kali virus tersebut terdeteksi pada 2 Maret 2020 dan diumumkan langsung oleh Presiden Joko Widodo, angka kasus wabah virus menunjukkan bahwa paling tidak sampai saat ini, peningkatan terlihat cukup signifikan dan stabil dengan rata-rata 100 kasus per hari. Kurva angka kasus Covid-19 pun sama sekali belum menunjukkan kecenderungan menurun.

¹ https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1 (diakses pada 8 Mei 2020)

² J.Qiu, B.shen, M.Zhao, et al, 2020, A nationwide survey of psychological distress among Chinese people in the COVID-19 epidemic: Implications and policy, *Gen Psychiatr*, Vol 33, No 2.

³ <https://www.socialscienceinaction.org/resources/february-2020-social-science-humanitarian-action-platform/> (diakses pada 8 Mei 2020)

Berbagai sumber, baik dari dalam maupun luar negeri, telah memprediksi angka kasus Covid-19 di Indonesia akan mencapai puluhan bahkan ratusan ribu.⁴

Pemerintah pun segera bertindak untuk menanggulangi penyebaran Covid-19, mulai dari kontak *tracking* (pelacakan) pada orang-orang yang pernah berkontak dengan pasien positif, menyiapkan rumah sakit rujukan untuk merawat dan mengisolasi pasien, hingga menjadikan Wisma Atlet sebagai rumah sakit darurat. Pembangunan rumah sakit khusus penyakit menular di Pulau Galang pun dilakukan. Selain itu, pemerintah mengumumkan status darurat kesehatan dan menerbitkan Peraturan Pemerintah nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar. Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 juga dibentuk untuk menentukan langkah-langkah strategis.⁵

Terkait perkembangan virus corona tersebut, akhirnya pemerintah membuat kebijakan sebagai langkah pertama yaitu berupa anjuran *social distancing*. Ini dimaknai bahwa pemerintah menyadari sepenuhnya penularan dari covid-19 ini bersifat droplet percikan lendir kecil-kecil dari dinding saluran pernapasan seseorang yang sakit yang keluar pada saat batuk dan bersin. Oleh karena itu, pemerintah menganjurkan kepada siapapun yang batuk dan yang menderita penyakit influenza untuk menggunakan masker. Selain mengatur jarak antar orang, agar kemungkinan peluang tertular penyakit bisa menjadi lebih rendah. Implikasinya bahwa pertemuan-pertemuan dengan jumlah yang besar dan yang memungkinkan terjadinya

penumpukan orang harus dihindari. Karenanya sangat penting untuk disadari bersama dari seluruh komponen masyarakat untuk tidak melaksanakan kegiatan yang mengerahkan banyak orang dalam satu tempat yang tidak terlalu luas dan menyebabkan kerumunan. Hal ini dianggap sebagai salah satu upaya yang sangat efektif untuk mengurangi sebaran virus. Oleh karena itu, *social distancing* harus diimplementasikan, baik dalam kehidupan sehari-hari, di lingkungan kerja ataupun di lingkungan rumah tangga. Selain tetap melakukan pencegahan melalui upaya pola hidup bersih dan sehat dengan selalu mencuci tangan menggunakan sabun dengan air yang mengalir.⁶

Alat yang biasa digunakan untuk tes Covid-19 di Indonesia terdapat dua jenis yakni PCR dan *Rapid Test*. Kedua alat tersebut memiliki perbedaan dalam teknis penggunaannya maupun hasil yang didapatkan. PCR adalah alat untuk mendeteksi Covid-19, alat ini bekerja dengan mendeteksi kandungan genetik pada virus tersebut. Pemeriksaan menggunakan *Polymerase Chain Reaction* (PCR) memakai sampel lendir dari hidung atau tenggorokkan. Ketika sampel cairan dari saluran pernapasan bawah tiba di lab, para peneliti mengesktrak asam nukleat di dalamnya. Asam nukleat tersebut mengandung genom virus yang dapat menentukan adanya infeksi atau tidak dalam tubuh. Hasil tes biasanya keluar dalam waktu beberapa hari. Sedangkan, *Rapid Test* adalah alat untuk mendeteksi Covid-19 yang sudah dikembangkan di beberapa negara seperti di

⁴ Mohammad Hasan Ansori, 2020, Wabah COVID-19 dan Kelas Sosial di Indonesia, THC Insights, No. 14, Hal. 1

⁵ Jessica Martha, 2020, Pemanfaatan Diplomasi Publik oleh Indonesia dalam Krisis Covid-19, Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional, Edisi Khusus, Hal. 3

⁶ Nur Rohim Yunus dan Annissa Rezki, 2020, Kebijakan Pemberlakuan Lockdown Sebagai Antisipasi Penyebaran Corona Virus Covid-19, Jurnal Sosial & Budaya Syar-I, Vol. 7, No. 3, Hal. 203.

Singapura dan Cina. *Rapid test* terbilang hanya membutuhkan waktu yang singkat untuk penggunaannya. Kurang lebih 15 hingga 20 menit hasil tes akan keluar. *Rapid test* adalah metode skrining awal untuk mendeteksi antibodi, yaitu IgM dan IgG, yang diproduksi oleh tubuh untuk melawan virus Corona. Antibodi ini akan dibentuk oleh tubuh bila ada paparan virus Corona. Akan tetapi tes menggunakan rapid test memiliki kekurangan yakni bisa menghasilkan diagnosis negatif. Namun bisa saja diagnosis negatif sebenarnya positif terinfeksi. Biasanya diagnosis negatif meski sebenarnya positif, terjadi saat tes dilakukan kurang dari 7 hari setelah terinfeksi virus corona Covid-19. Lebih jauh lagi, pada saat awal kasus Covid-19 muncul, Indonesia masih belum siap dengan fasilitas penunjangnya di rumah sakit. Hal ini ditunjukkan dengan alat PCR yang baru dipesan oleh BUMN dari Swiss bekerja sama dengan perusahaan Roche Holding AG dan rencananya alat tersebut baru akan disebar ke beberapa provinsi⁷.

Menurut analisis *International Monetary Fund* (IMF), ekonomi global bakal susut setidaknya 3% tahun ini diakibatkan oleh pandemi Covid-19. Sedangkan di Indonesia, Menteri Keuangan Sri Mulyani memprediksi ekonomi Indonesia minus 0,4% tahun ini. Sejak kasus pertama Covid-19 diumumkan awal Maret 2020 lalu, data Kementerian Ketenagakerjaan mendapati bahwa sudah ada 1,5 juta lebih buruk lagi adalah tingkat kesadaran masyarakat yang masih rendah pada aturan PSBB. Menurut penelusuran peneliti CSIS Noory Oktariza untuk *The Jakarta Post*, pergerakan keluar-masuk

Jakarta sejak 3 April 2020 tetap tinggi. Tak sedikit yang bergerak dalam radius ratusan kilometer dari ibu kota, memperkuat dugaan bahwa jutaan penduduk ibu kota mudik duluan karena khawatir terhadap pandemi atau kehilangan pekerjaan.⁸

Kerugian yang paling mudah dihitung adalah kerugian agregat secara nasional. Namun karena bersifat makro, maka perhitungan ini hanya digunakan oleh pelaku ekonomi skala besar, atau oleh negara dalam menyusun (revisi) APBN. Salah satu cara menghitung dapat menggunakan acuan Produk Domestik Bruto (PDB), yang merupakan akumulasi total produksi di sebuah negara selama setahun. PDB per kapita Indonesia per tahun pada 2019 menurut Badan Pusat Statistik (BPS) adalah USD 4.174,9 atau Rp 59,1 juta (kurs Rp 14.156-per USD). Dengan jumlah penduduk 267 juta jiwa, maka PDB Indonesia pada 2019 adalah sebesar Rp15.833,9 Triliun. Pertumbuhan ekonomi Indonesia pada 2020 semula diperkirakan sebesar 5,3%, namun angka ini terkoreksi sebagai dampak pandemi Corona, dan sebagian kalangan memprediksikan pertumbuhan di bawah 2%, serta terjadi fluktuasi kurs USD (peningkatan drastis menjadi Rp 16.000 per USD pada awal April 2020) pertumbuhan ekonomi Januari-April 2020 dan kurs USD pada masa krisis. Sehingga angka PDB yang digunakan pada tulisan ini adalah acuan 2019.⁹

Jumlah korban yang berjatuh baik dari masyarakat biasa maupun para tenaga kesehatan akibat virus SARS COV-2 atau yang dikenal dengan Covid-19. Cicero,

⁷ Adelia Rachma Indriaswari Susanto, 2020, Kajian Politik Hukum Pemerintah dalam Penanganan Pandemi Covid-19, Sebuah Kajian, Hal. 13.

⁸ Sylvia Hasanah Thorik, 2020, Efektivitas Pembatasan Sosial Berskala Besar Di Indonesia Dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19, 'Adalah: Buletin Hukum Dan Keadilan, Vol. 4, No. 1, Hal. 118.

⁹ Wibowo Hadiwardoyo, 2020, Kerugian Ekonomi Nasional Akibat Pandemi Covid-19, Baskara: Journal Of Business And Entrepreneurship, Vol. 2, No. 2, Hal. 84-85.

mengatakan, "Salus populi suprema lex esto", keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi bagi suatu Negara. Pemerintah tidak tinggal diam, dari data yang dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan, dana Rp. 405,1 Triliun (Kementerian Keuangan, 2020) dikeluarkan untuk menanggulangi pandemik ini, tentu dana yang luar biasa dalam penanganan Covid-19. Covid-19 merupakan singkatan dari Corona (CO), Virus (VI), Disease (D, penyakit) yang ditemukan pada Tahun 2019. Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2020 untuk mempercepat penanganan Covid-19 dan menstabilkan perekonomian Negara. Namun Pasal 27 menimbulkan perdebatan dikalangan ahli hukum tentang apakah ada kekebalan didalam pasal tersebut.¹⁰

Kebijakan Hukum Terhadap Penanganan Pandemi Covid-19 Di Indonesia belum dapat dilaksanakan dengan baik sebagaimana yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan, karena masih banyak masyarakat yang melanggar dalam kegiatan PSBB. Walaupun sudah sangat jelas ada sanksi pidana yang dapat dikenakan bagi yang melakukan pelanggaran. Dengan keadaan yang demikian seharusnya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memastikan keterbukaan informasi publik secara nyata untuk dapat mengetahui rantai penyebaran virus tersebut, dan harus dapat menjamin dan memastikan terutama kepada kaum menengah ke bawah mampu memenuhi kebutuhannya untuk menjamin hak atas hidup masyarakatnya dan tidak berkurang suatu apapun harkat martabat masyarakatnya (sesuai

amanat UUD NRI Tahun 1945) dan perlunya peran publik dalam hal saling menjaga, saling mengingatkan, dan saling membantu satu sama lain.¹¹

Kebijakan hukum diatas sebenarnya dapat terjadi pada suatu Negara hukum. Kebijakan yang diambil lebih didasarkan pada *Legal Policy* yang bertujuan untuk kemaslahatan warga masyarakat. Upaya menyelamatkan warga masyarakat dari wabah pandemi Covid-19. Suatu kebijakan dalam menetapkan suatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi suatu perbuatan yang dapat dipidana. Jadi hakikatnya kebijakan kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal (*criminal policy*) dengan menggunakan sarana hukum pidana (penal) sehingga termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Permasalahannya ialah bagaimana kebijakan hukum pidana sebagai sarana untuk optimalisasi penanggulangan kedaruratan Covid-19?

B. Metode Penelitian

Tipe Penelitian ialah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang objek utamanya adalah norma-norma atau kaidah-kaidah dari aturan-aturan hukum positif yang mengatur kebijakan hukum pidana sebagai upaya penanggulangan kedaruratan Covid-19, terutama yang bertujuan untuk terwujudnya kebijakan hukum yang memberikan keadilan hukum, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum. Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu menggambarkan keadaan dari aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan antara kebijakan hukum pidana dan masyarakat terkait upaya penanggulangan kedaruratan Covid-19.

¹⁰ Volume 9 Nomor 1

¹¹ Putu Sekarwangi Saraswati, 2020, Kebijakan Hukum Terhadap Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia, Kertha Wicaksana: Sarana Komunikasi Dosen Dan Mahasiswa Volume 14, Nomor 2, Hal. 151.

1. Sumber Data

Penelitian hukum normatif atau doktrinal merupakan penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma.¹² Penelitian hukum normatif dapat dilakukan dengan menganalisis aturan hukum dan kemudian konstruksi dilakukan dengan memasukkan artikel ke dalam kategori berdasarkan pengertian sistem hukum. Kesimpulan untuk menjawab masalah dilakukan oleh menggunakan logika berpikir deduktif. Metode deduktif dilakukan dengan membaca, menafsirkan, dan membandingkan hubungan konsep, prinsip, dan aturan terkait sehingga memperoleh kesimpulan sesuai dengan tujuan penulisan yang dirumuskan¹³.

Pada penelitian hukum normatif empiris dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*).¹⁴ Sumber data penelitian normatif yaitu Data primer, peraturan-peraturan hukum yang melandasi institusi atau lembaga dan berbagai literatur yang membahas Covid-19.

Data sekunder, informasi tentang implementasi dari peraturan-peraturan hukum yang melandasi institusi atau lembaga, struktur dan mekanisme kebijakan hukum pidana sebagai upaya penanggulangan kedaruratan Covid-19. Terutama dari hasil-hasil penelitian yang lalu, dan tulisan-tulisan para pakar hukum dari berbagai literatur, media massa, dokumen-dokumen, dan sumber informasi lainnya.

Data tersier, yaitu semua dokumen yang berisi tentang konsep-konsep dan keterangan

keterangan yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensklopedia dan sebagainya. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan (*library reseacrh*) dan juga dengan melakukan wawancara langsung dengan informan (*field reseacrh*). Hasil dari kegiatan pengkajian tersebut kemudian dibuat ringkasan secara sistematis sebagai inti sari hasil pengkajian studi dokumen. Pengolahan, analisis dan konstruksi data penelitian hukum normatif dapat dilakukan dengan cara melakukan analisis terhadap kaidah hukum dan kemudian konstruksi dilakukan dengan cara memasukkan pasal-pasal ke dalam kategori-kategori atas dasar pengertian-pengertian dari sistem hukum tersebut. Penarikan kesimpulan untuk menjawab permasalahan dilakukan dengan menggunakan logika berfikir deduktif. Metode deduktif dilakukan dengan membaca, menafsirkan dan membandingkan hubungan-hubungan konsep, asas dan kaidah yang terkait sehingga memperoleh kesimpulan yang sesuai dengan tujuan penulisan yang dirumuskan. Sementara itu, untuk penelitian empiris, data primer berupa informasi-informasi yang diperoleh dari hasil wawancara dengan para infoman (mereka yang dianggap paling tahu perihal objek yang diteliti).

2. Teknik Pengumpulan

Data Teknik pengumpulan data dilakukan dengan *library research* atau kepustakaan dengan tujuan inventarisasi data-data primer (peraturan-peraturan perundang-undangan dan

¹² Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris, Cet. III*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 34.

¹³ Aras Firdaus, 2018, *Legal Protection of Children as a Victim Exploitation, International Conference Of Asean Perspective And Policy*, Vol. 1, No.1, Hal. 272.

¹⁴ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum, Cet. IX*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2016), hlm. 118.

aturan hukum) juga data sekunder (literatur dan hasil penelitian terdahulu), juga berbagai kamus, serta wawancara dengan informan, yaitu pakar yang dianggap kompeten di bidangnya.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.

C. Pembahasan

1. Kebijakan Hukum Pidana sebagai Sarana Optimalisasi Penanggulangan Kedaruratan Covid-19

Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang dikenal dengan KUHP merupakan suatu aturan kodifikasi dalam hukum pidana yang seharusnya memuat semua aturan tindak pidana di dalamnya, akan tetapi hal itu tidak mungkin karena seiring dengan perkembangan jaman akan timbul perbuatan-perbuatan (tindak pidana) baru yang belum diatur dalam KUHP. Maka diciptakanlah oleh penguasa berbagai peraturan perundang-undangan yang di dalamnya memuat tindak pidana baru yang belum diatur dalam KUHP. Dalam perkembangan hukum pidana dewasa ini di Indonesia, terutama dalam Undang-undang Pidana Khusus atau Perundang-undangan pidana di luar Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), terdapat suatu kecenderungan menerapkan sistem dua jalur dalam stelsel sanksinya. Dalam KUHP sendiri juga menerapkan sistem dua jalur dalam stelsel sanksinya, hal ini

tercantum dalam pasal 10 KUHP yang memuat sanksi Pidana yang terdiri dari pidana pokok dan pidana tambahan dan Pasal 44 KUHP yang memuat sanksi tindakan berupa perawatan di rumah sakit jiwa bagi orang yang tidak mampu bertanggungjawab atas tindak pidana yang dilakukan karena terganggu jiwanya. Dalam hal penerapan sistem dua jalur dalam stelsel sanksinya, Indonesia menganut sistem dua jalur dalam pemidanaan (*double track system*), yaitu di samping pembuat tindak pidana dapat dijatuhi pidana, dapat juga dikenakan berbagai tindakan. Dalam Konsep KUHP pengenaan sanksi tindakan bukan hanya untuk orang yang tidak mampu bertanggungjawab karena gangguan jiwa, melainkan orang yang mampu bertanggungjawab juga dapat dikenakan sanksi tindakan. Penerapan "sistem dua jalur" dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dikarenakan penerapan sanksi pidana saja selama ini dianggap belum efektif dalam menanggulangi tindak pidana yang terjadi di Indonesia.¹⁵

World Health Organization (WHO) menjelaskan bahwa *Corona virus (Cov)* adalah virus yang menginfeksi sistem pernapasan. Infeksi virus ini disebut Covid-19. Virus Corona menyebabkan penyakit flu biasa sampai penyakit yang lebih parah seperti Sindrom Pernafasan Timur Tengah (MERS-CoV) dan Sindrom Pernafasan Akut Parah (SARS-CoV). Virus Corona adalah *zoonotic* yang artinya ditularkan antara hewan dan manusia. Berdasarkan Kementerian Kesehatan Indonesia, perkembangan kasus Covid-19 di Wuhan berawal pada tanggal 30 Desember 2019 dimana Wuhan Municipal Health Committee mengeluarkan pernyataan

¹⁵ Dwi Wiharyangti, 2011, Implementasi Sanksi Pidana dan Sanksi Tindakan dalam Kebijakan Hukum Pidana di Indonesia, Pandecta, Vol. 6, No. 1, Hal. 80.

"urgent notice on the treatment of pneumonia of unknown cause". Penyebaran virus Corona ini sangat cepat bahkan sampai ke lintas negara. Sampai saat ini terdapat 188 negara yang mengkonfirmasi terkena virus Corona. Penyebaran virus Corona yang telah meluas ke berbagai belahan dunia membawa dampak pada perekonomian Indonesia, baik dari sisi perdagangan, investasi dan pariwisata.¹⁶

Sebagian besar negara tidak siap dengan kecepatan dan skala dampak dari Covid-19. Beberapa peraturan nasional telah dibuat oleh pemerintah pada tingkat presiden sampai tingkat menteri selama Januari-Maret 2020. Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) ditunjuk sebagai komandan. Sebelum Keputusan ini, respons tingkat nasional minimal seperti yang ditunjukkan oleh hanya dua peraturan sektoral yang dikeluarkan. Pertama adalah deklarasi Kementerian Kesehatan Novel 2019-nCov sebagai penyakit yang menguraikan potensi transformasi Covid-19 menjadi wabah dan apa yang dapat dilakukan. Kedua, deklarasi nasional tentang situasi darurat khusus Covid-19 oleh kepala BNPB. Salah satu yang paling penting adalah Instruksi Presiden 4 Tahun 2020. Instruksi Presiden memiliki poin utama yang menyerukan strategi cepat dan aktif terkait dengan merealokasi anggaran, memastikan ketahanan pangan, memperkuat sektor kesehatan melalui layanan kesehatan dasar dan skema asuransi nasional (BPJS) untuk pasien Covid-19, mengubah metode pengajaran dan pembatalan ujian nasional, memperkuat pemerintah daerah dan ekonomi lokal, pengurangan pajak untuk komoditas terpilih, implementasi berbagai strategi

ekonomi dan fiskal untuk memastikan mereka yang terkena dampak menerima kompensasi tertentu. Beberapa arahan kebijakan ini telah ditindaklanjuti di tingkat menteri. Baik pemerintah pusat dan daerah bekerja sama dengan para pemangku kepentingan terkait untuk melaksanakan arahan Presiden. Namun tidak jelas apakah kita dapat mengatakan bahwa rekomendasi telah dilaksanakan. Namun, Instruksi tersebut (Inpres 4 Tahun 2020) tidak cukup kuat untuk menciptakan imperatif skala nasional untuk dengan cepat mengakhiri penyebaran Covid-19. Oleh karena itu, tekanan telah dibuat oleh banyak pemangku kepentingan. Dan akhirnya, Presiden Indonesia mengeluarkan satu dekrit dan dua peraturan mendasar pada hari terakhir bulan Maret 2020. Peraturan-peraturan ini meliputi: Pertama, Peraturan tentang penganggaran nasional kebijakan dan stabilitas sistem penganggaran untuk bencana pandemi Covid-19, mengelola ancaman bagi ekonomi nasional dan stabilisasi sistem penganggaran; Kedua, Pernyataan situasi darurat kesehatan masyarakat untuk Covid-19; Ketiga, pembatasan sosial skala besar untuk mempercepat pemberantasan Covid-19 (Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020) secara khusus menginstruksikan untuk memfokuskan kembali kegiatan pembangunan, realokasi anggaran pemerintah, dan pengadaan barang dan jasa untuk respon cepat dan terakselerasi terhadap Covid-19 (*Refocussing* Kegiatan, Realokasi Anggaran, Serta Pengadaan Barang dan Jasa di tempat Percepatan Penanganan Penyakit Corona Virus 2019)^{17 18}.

Mobilitas manusia merupakan salah satu faktor yang turut mempercepat penyebaran

¹⁶ Silpa Hanoatubun, 2020, Dampak Covid – 19 Terhadap Perekonomian Indonesia, EduPsyCouns Journal, Vol. 2, No. 1, Hal. 3.

virus Covid-19. Di Cina, sampai dengan 23 Januari 2020 – sebelum Wuhan menetapkan status *lockdown* – sebagian besar laporan mengenai kasus-kasus awal Covid-19 berasal dari Provinsi Hubei (81% dari keseluruhan kasus saat itu), sementara mayoritas dari kasus yang dilaporkan terjadi di luar Kota Wuhan umumnya memiliki sejarah perjalanan dari kota tersebut. Adanya waktu yang dibutuhkan untuk gejala dapat muncul dan teridentifikasi sebagai orang terinfeksi Covid-19 memberikan kesempatan untuk virus tersebut dapat bertransmisi dari satu orang ke banyak orang lainnya di lokasi-lokasi berbeda. Akibatnya, virus ini pun menyebar dengan cepat ke berbagai negara lainnya. Kebijakan-kebijakan yang dimaksud meliputi pembatasan masuknya orang-orang dari negara-negara terdampak Covid-19, penangguhan penerbangan, pembatasan visa, penutupan perbatasan, hingga karantina. Penerapan berbagai kebijakan tersebut tentu saja dapat mengganggu lalu lintas mobilitas manusia di tingkat regional maupun internasional. Sementara itu, di level domestik sendiri, pemerintah di berbagai negara juga mulai menerapkan kebijakan *lockdown* yang juga berfokus untuk membatasi ruang gerak masyarakat yang ada. Pertanyaan penting yang kemudian muncul adalah kebijakan pembatasan mobilitas seperti apakah yang dikeluarkan dan dampak apa yang telah dan mungkin muncul akibat dari pembatasan tersebut.¹⁹

Situasi karantina yang menjadi dampak atas menyebarnya COVID-19 menyebabkan

ikatan sosial pada masyarakat dunia menjadi renggang. Kebijakan *lockdown* menggunakan prinsip *distancing* nyatanya tidak hanya membuat masyarakat menjauh secara fisik, tetapi juga sosial. Masyarakat tanpa sadar telah terjebak ke dalam jarak fisik maupun sosial yang sangat signifikan. Ke depannya, jarak sosial dan fisik yang melebar ini dipercaya akan menjadi sesuatu yang normal. Kondisi manusia ketika wabah COVID-19 ini selesai akan semakin menegaskan fungsi teknologi dalam menjadi perantara interaksi manusia. Interaksi manusia secara langsung selanjutnya akan digantikan oleh interaksi tidak langsung. Hal ini berpadu dengan hadirnya tantangan-tantangan peradaban yang baru, mulai dari ancaman pengawasan pemerintah via teknologi, meningkatnya kontrol pemerintah atas privasi publik, hingga fenomena hilangnya solidaritas global dalam menghadapi ancaman darurat.²⁰

2. Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Penanggulangan Kedaruratan Covid-19

Tantangan dinamika peristiwa hukum yang terjadi khususnya di Indonesia, merupakan tantangan negara dalam kedudukannya sebagai Negara hukum. Penerapan maupun penegakan hukum, merupakan elemen-elemen sistem hukum yang secara terus menerus untuk disikapi, guna mewujudkan kedudukan hukum dinegara hukum dan bermanfaat bagi kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.²¹ Soerjono Soekanto bahwa agar hukum itu berfungsi dimasyarakat diperlukan adanya keserasian antara empat faktor, yakni *pertama*,

¹⁷ <https://covid19.go.id/> (diakses pada 9 mei 2019).

¹⁸ Djalante a Riyanti, et. Al .2020. Review and analysis of current responses to COVID-19 in Indonesia: Period of January to March 2020, Progress in Disaster Science.Vol 6.1-9.

¹⁹ Sylvia Yazid dan Liliana Dea Jovita, 2020, Dampak Pandemi Terhadap Mobilitas Manusia di Asia Tenggara, Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional, Edisi Khusus, Hal. 76.

²⁰ Putu Agung Nara Indra Prima Satya, 2020, COVID- 19 dan Potensi Konflik Sosial, Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional, Edisi Khusus, Hal. 3-4.

adanya sinkronisasi yang sistematis diantara kaidah-kaidah hukum atau peraturan baik secara vertikal maupun horizontal sehingga tidak bertentangan satu sama lain; *kedua*, pelaksana penegak hukum mempunyai pedoman yang jelas tentang kewenangannya dalam menjalankan tugas, sekaligus kualitas kepribadian petugas untuk melaksanakan dan mentaati peraturan yang diberlakukan; *ketiga*, derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum sangat mempengaruhi pelaksanaan hukum. Derajat kepatuhan hukum ini tergantung dari proses pembuatan hukum. *Keempat*, fasilitas atau sarana pendukung pelaksanaan hukum harus memadai secara fisik.²² Secara konseptual, maka penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasinkan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut, memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih konkret.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan, khususnya pasal 93 memang sudah mengatur tentang aturan bagi pelanggar pembatasan sosial berskala besar (PSBB) memberikan ancaman sanksi pidana paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah) Selain Pasal 218 KUHP dinyatakan adanya ancaman pidana penjara paling lama empat bulan dua minggu atau pidana denda paling banyak sembilan ribu rupiah bagi siapa saja pada waktu

rakyat datang berkerumun dengan sengaja tidak segera pergi setelah diperintah tiga kali oleh atau atas nama penguasa yang berwenang. Hal ini kemudian ditindaklanjuti pemerintah dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Karenanya, saat Peraturan Pemerintah telah resmi dikeluarkan, maka pihak kepolisian sebagaimana amanat Presiden secara tegas melakukan tindakan upaya penegakan hukum bagi pelanggarnya. Artinya, pencegahan wabah pandemi Covid-19 ini harus dilakukan dengan memberikan sanksi pidana bagi masyarakat yang melakukan pelanggaran. Melalui Maklumat Kapolri Nomor Mak/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona, kemudian pihak kepolisian melakukan tindakan mengamankan masyarakat yang tidak menaati aturan mengenai PSBB tersebut.²³

Pelanggar kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) melalui Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 74 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan PSBB dalam Penanganan Covid-19 mulai disidang dan diberi sanksi pidana Dalam sidang itu ada 15 orang yang didakwa melanggar PSBB. Mereka dijatuhi hukuman penjara selama dua bulan dan denda Rp 800 ribu hingga Rp 3 juta oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Pekanbaru Ini merupakan perkara pertama PSBB di Indonesia naik ke meja hijau. Vonis terhadap pelanggar PSBB ini pun dilakukan secara virtual oleh jaksa dan majelis hakim di Pengadilan Negeri Pekanbaru. Sedangkan ke-15 terdakwa berada di aula Polresta Pekanbaru. Vonis diberikan karena

²¹ Faisal Santiago, 2017, Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi oleh Penegak Hukum untuk Terciptanya Ketertiban Hukum, Pagaruyung Law Journal, Vol. 1, No. 1, Hal. 34-35.

²² Soerjono Soekanto, Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat, (Jakarta: Rajawali, 1979).

para terdakwa terbukti secara sah melanggar Pasal 216 KUHP karena tidak menuruti perintah atau permintaan pejabat berwenang sesuai UU tugasnya mengawasi sesuatu.²⁴

Dalam rangka penegakan hukum, ada 3 (tiga) hal yang perlu mendapat perhatian. Pertama, substansi hukum, yaitu peraturan perundang-undangan harus dijalan sebagaimana seharusnya. Kedua, struktur hukum, yaitu perlunya penguatan secara yuridis berbagai aspek di bidang kelembagaan hukum agar dapat melaksanakan perintah undang-undang. Ketiga, budaya hukum yang meliputi sikap baik aparaturnya penegak hukum maupun masyarakat. Dengan demikian, maka bidang penegakan hukum merupakan masalah yang strategis menentukan peranan fungsi hukum dalam menciptakan kepastian hukum untuk mencapai keadilan. tentunya bila ketegasan ini ditegakkan akan banyak warga masyarakat yang melanggar menjadi tahanan, yang kemudian secara hukum harus diadili dan dipenjarakan.

3. Hambatan Implementasi Kebijakan Hukum Pidana Perihal Penanggulangan Kedaruratan Covid-19

Tiga perubahan paling umum dalam perilaku publik adalah bertahan rumah, mencuci tangan lebih banyak, dan menerapkan jarak sosial. Sementara beberapa masyarakat lebih memperhatikan risiko daripada yang lain, respons masyarakat harus dilihat sebagai kunci untuk mengakhiri pandemi ini. Mereka harus dilihat sebagai bagian dari solusi dan bukan masalah. Pada fase awal wabah, tampak jelas bahwa skeptisisme dan keragu-raguan Pemerintah, atau bahkan penolakan terhadap potensi pandemi yang terjadi di Indonesia,

memiliki dampak langsung dan membuat masyarakat menjauh dari persepsi risiko yang menguntungkan untuk menangkal pandemi tersebut. Ini ditambah dengan kesadaran dan latihan yang relatif rendah tentang pandemi, meskipun sejumlah sosialisasi telah difasilitasi misalnya oleh Departemen Kesehatan di masa lalu. Persepsi orang tentang risiko Covid-19 mungkin rendah meskipun arus informasi yang kompleks dan cepat sejak Januari 2020. Diperlukan waktu bagi masyarakat umum untuk memproses informasi tentang Covid-19 dan mengambil tindakan serius untuk melindungi diri. Belakangan, istilah-istilah teknis yang disederhanakan terkait dengan Covid-19 diperkenalkan ke dalam bahasa lokal seperti yang diprakarsai oleh beberapa akademisi dan pakar. Terminologi bahasa Inggris seperti "*Social Distancing*" telah secara harfiah diadopsi oleh pemerintah dan masyarakat umum.

Pada umumnya orang berpendapat bahwa kesadaran warga masyarakat terhadap hukum yang tinggi mengakibatkan para warga masyarakat mematuhi ketentuan peraturan perundang - undangan yang berlaku. Sebaliknya apabila kesadaran warga masyarakat terhadap hukum rendah, maka derajat kepatuhannya juga rendah. Pernyataan yang demikian berkaitan dengan fungsi hukum dalam masyarakat. Peningkatan kesadaran seyogianya dilakukan melalui penerangan dan penyuluhan hukum yang teratur atas dasar perencanaan yang mantap. Penyuluhan hukum bertujuan agar warga masyarakat mengetahui dan memahami hukum-hukum tertentu. Penerangan dan penyuluhan hukum harus disesuaikan dengan masalah-masalah hukum yang ada dalam masyarakat

²³ Nur Rohim Yunus, 2020, Kebijakan Covid-19, Bebaskan Narapidana dan Pidanakan Pelanggar PSBB, 'Adalah: Buletin Hukum Dan Keadilan, Vol. 4, No. 1, Hal. 5

²⁴ <https://kumparan.com/selasarriau/pertama-di-indonesia-pelanggar-psbb-divonis-kurungan-penjara>

pada suatu waktu yang menjadi sasaran penyuluhan hukum. Kesadaran hukum atau yang mencakup kesadaran hukum adalah konsepsi mengenai kebudayaan hukum (*legal culture*). Konsepsi ini secara relatif baru dikembangkan, dan salah satu kegunaannya adalah untuk dapat mengetahui perihal nilai-nilai terhadap prosedur hukum maupun substansinya. Apabila ajaran-ajaran tentang kesadaran hukum dibandingkan dengan konsepsi kebudayaan hukum, konsepsi kebudayaan hukum lebih luas ruang lingkupnya. Hal ini disebabkan hukum terdapat di dalam setiap masyarakat manusia, betapa pun sederhana dan kecilnya masyarakat tersebut.²⁵

Covid-19 merupakan penyakit virus yang berbahaya bagi manusia. Saat menghadapi wabah penyakit yang sudah mendunia ini, terutama yang berawal dari negara Cina, pemerintah Cina melakukan kebijakan suatu aturan agar masyarakat tidak boleh ada yang keluar, namun semakin virus itu menyebar sehingga berdampak pada negara-negara lainnya termasuk Indonesia. Kejadian penyebaran virus corona ini membuat semua masyarakat resah dan tidak tahu apa yang harus dilakukan saat kejadian seperti ini. Masyarakat masih mampu untuk melaksanakan bela negara walaupun dalam keadaan virus corona atau Covid-19. Dengan kejadian seperti ini haruslah ada kesepakatan bersama bukan mengkritik bersama untuk mencapai tujuan bersama yaitu melawan Covid-19.

Dari kebijakan tersebut masyarakat mampu mentaati aturan yang dibuat karena kebijakan tersebut baik untuk kemaslahatan warga negara, dari banyak kasus tentang virus corona ini membuat kekhawatiran bagi pemerintah

maupun warga negara karena angka kematian penduduk yang cukup tinggi. Oleh karena itu pemerintah sudah menghimbau masyarakat agar berdiam rumah untuk pencegahan Covid-19.

Kesadaran kolektif masyarakat di era industri modern dan terutama dalam konteks informasi teknologi saat ini dinilai "lemah". Berkurangnya fungsi keluarga, fungsi kerabat, fungsi tatap muka dan relasi dengan tetangga digantikan oleh berbagai aturan di tengah dunia yang marak penggunaan media daring menyebabkan banyak individu tidak lekat dengan kolektivitas di sekitarnya. Situasi ini ditambah dengan situasi politik yang terjadi di Indonesia beberapa tahun terakhir yang menciptakan disintegrasi dan polarisasi sosial. Dalam situasi ketidaklekatan kolektifitas, pandemi Covid-19 memberikan "struktur baru" yang membuat manusia harus bekerja kolektif untuk memastikan perubahan perilaku secara kolektif sebagai satu-satunya cara memutus mata rantai penyebaran virus ini. Mudah-mudahan penularan virus Covid-19 dan efek kemungkinan mematikan bagi mereka yang terpapar menyebabkan virus ini yang mengendalikan kecepatan penambahan pasien baru yang bergerak secara eksponensial. Berbagai lembaga kesehatan telah menyimpulkan bahwa penurunan penyebaran virus Covid-19 sangat tergantung pada perubahan perilaku seluruh manusia untuk mencuci tangan, memakai masker saat berinteraksi, melakukan karantina sendiri, dan menjaga jarak fisik. Jika perubahan perilaku tidak terjadi secara kolektif, konsekuensinya tidak hanya berdampak bagi kematian dan trauma mereka yang ditinggalkan, tapi juga terhadap berbagai kehidupan ekonomi,

²⁵ Atang Hermawan Usman, 2014, Kesadaran Hukum Masyarakat Dan Pemerintah Sebagai Faktor Tegaknya Negara Hukum Di Indonesia, *Wawasan Yuridika*, Vol. 30, No.1, Hal. 47.

sosial dan kesehatan mental masyarakat.²⁶

Semakin meluasnya wabah dan dampak dari virus ini secara signifikan didalam segi-segi kehidupan masyarakat Indonesia, maka menjaga kesehatan mental tetap dalam kondisi prima adalah suatu keharusan. Mental yang sehat akan membuat kepuasan hidup yang erat kaitannya dengan kebahagiaan dimana orang yang bahagia akan memiliki sistem imun yang tinggi, sehingga dapat menangkal wabah virus tersebut. Bila dikaitkan dengan pandemi Covid-19 ini, maka ada baiknya manusia berpikir dan memaknai sisi positif dari hadirnya wabah tersebut. Bisa dihayati bahwa dengan adanya pandemi ini seluruh manusia dapat bersatu padu dan saling menumbuhkan rasa saling peduli satu dengan yang lainnya sehingga tumbuhnya cinta kasih yang mungkin dalam waktu belakangan ini manusia mengedepankan kebencian dan konflik. Polusi berkurang dari bumi, sehingga bumi memiliki waktu untuk dapat memperbaiki dirinya, sehingga dapat menjadi tempat yang lebih baik untuk ditinggali. Ataupun setiap manusia akan menjadi lebih sadar akan esensi dari kehidupan, sehingga setelahnya dapat berperilaku dengan lebih baik. Dari hal-hal tersebut, maka manusia akan berada dalam kondisi tenang dan awas dalam menghadapi wabah ini. Selain itu manusia juga akan lebih siap dan kuat dalam menghadapi peristiwa traumatis lainnya di masa depan.²⁷

Dampak jika tidak Implementasi dengan baik Kebijakan Hukum Perihal Penanggulangan Kedaruratan Covid-19 yaitu:

a. Dampak Kesehatan

Melalui beberapa model statistic tentang

pandemi Covid-19, ditemukan sebuah penjelasan tentang seberapa lama virus ini akan bertahan hingga menimbulkan dampak dan berangsur-angsur menurun virulensinya. Kemampuan virus ini dari menyebabkan infeksi hingga individu mengalami kesembuhan secara global adalah berkisar 30-40 hari. Hal tersebut jika dilihat dari kurva yang dihitung di Wuhan, China dari rentang akhir Februari hingga awal April. Estimasi kurva tersebut bukan merupakan estimasi individual namun merupakan estimasi global pada suatu wilayah. Kurva tersebut dapat sesuai dengan perkiraan namun dapat juga terjadi perlambatan (memanjang) dikarenakan perbedaan regulasi yang diterapkan masing-masing pemerintah. Kurva tersebut diperoleh saat pemerintah di China melakukan karantina wilayah yang sangat ketat, larangan kunjungan wisatawan dari negara lain, tertutupnya akses darat dan udara serta pelarangankeluar dari rumah selain membeli makanan dan obat-obatan.²⁸

Interval serial Covid-19 mendekati atau lebih pendek dari median masa inkubasinya. Ini menunjukkan bahwa sebagian besar penularan sekunder dapat terjadi sebelum timbulnya penyakit. Interval serial Covid-19 juga lebih pendek dari interval serial sindrom pernafasan akut yang parah (SARS), menunjukkan bahwa perhitungan yang dibuat dengan menggunakan interval serial SARS dapat menimbulkan bias²⁹.

Melihat fakta di atas, kemungkinan besar Indonesia akan mengalami perlambatan puncak pandemi. Dengan kata lain, Indonesia akan mengalami perpanjangan pandemi dikarenakan tidak adanya penetapan terhadap karantina wilayah yang sangat ketat. Hal ini menimbulkan

²⁶ Yulia Indri Sari, 2020, Sisi Terang Pandemi COVID-19, Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional, Edisi Khusus, Hal. 2.

²⁷ Dana Riksa Buana, 2020, Analisis Perilaku Masyarakat Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Virus Corona (Covid-19) dan Kiat Menjaga Kesejahteraan Jiwa, SALAM; Jurnal Sosial & Budaya Syar-I, Vol. 7, No. 3, Hal. 222-223.

kemungkinan tertularnya individu terutama dari *Red Zone* (zona merah) menuju ke *Green Zone* (zona hijau). Lambat laun, seluruh Indonesia akan menjadi Zona Merah. Ditambah lagi dengan ketidakpatuhan beberapa masyarakat yang tetap keluar rumah, tidak menggunakan masker, tetap mengadakan perkumpulan, yang justru menambah semakin tingginya orang yang terinfeksi Covid-19. Pandemi di Indonesia bisa jadi akan bertahan hingga 4-6 bulan ke depan. Yusufa Ibnu Sina Setiawan, 2020, Penetapan Karantina Wilayah Menurut Pandangan Legal Positivisme Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Pandemi *Corona Virus Disease* (Covid)-19.

b. Dampak Ekonomi

Ditahun 2020, perekonomian global tidak bisa diukur dengan hanya sebatas lingkup ekonomi itu sendiri. Virus Corona (Covid-19) menjadi bukti bahwa virus yang mengganggu kesehatan tersebut dapat menimbulkan ketidakstabilan ekonomi pada suatu negara bahkan dalam skala global. Indonesia sendiri termasuk negara yang dipastikan akan terkena dampak dari virus corona. Direktur Pelaksana Bank Dunia Mari Elka Pangestu memperkirakan pertumbuhan ekonomi Indonesia bisa melemah di bawah 5% pada kuartal I-2020. Mari mengatakan penurunan PDB Cina hingga satu persen poin akan mengoreksi pertumbuhan ekonomi Indonesia sebesar 0,3 persen poin. Pelemahan ekonomi Indonesia bisa terjadi karena Cina merupakan salah satu mitra dagang terbesar Indonesia. Cina juga merupakan salah satu penyumbang wisatawan terbesar Indonesia. Di depan anggota parlemen Indonesia pada 28 Januari 2020 Menteri

Keuangan Sri Mulyani sudah mengingatkan dampak virus Corona terhadap perekonomian Indonesia. Menurut Sri Mulyani, munculnya virus corona telah memunculkan pesimisme terhadap pertumbuhan ekonomi dunia. Melihat peran China yang begitu besar berdasarkan data BPS, impor nonmigas Indonesia dari Cina tercatat mencapai 44,578 miliar dolar AS pada 2019--terbesar dibandingkan impor dari negara-negara lain. Sementara ekspor Indonesia ke Cina tercatat sebesar 25,852 miliar dolar AS.³⁰

Beberapa dampak ekonomi yang terjadi di negara lain adalah banyak sector-sektor baik perdagangan, informal maupun pariwisata yang merugi. Siklus perputaran uang kacau, dikarenakan banyaknya kerugian yang dialami pengusaha. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa beberapa komoditi menjadi untung terutama mereka yang menyediakan alat-alat kesehatan ataupun segala sesuatu yang terkait dengan pemberantasan atau pencegahan Covid-19 ini.³¹

Di tengah penyebaran virus Covid-19, rantai pasokan mengalami gangguan yang sangat signifikan karena adanya pengurangan kapasitas untuk memproses, penutupan jalan dan pelabuhan, serta pembatasan transportasi, yang memperlambat produksi pertanian dan distribusi pangan dari produsen ke konsumen. Gangguan ini telah menyebabkan kenaikan harga pangan di Indonesia. Harga rata-rata beras di wilayah Indonesia selama minggu pertama bulan April adalah Rp11.900,- per kilogram, ada kenaikan sebesar 1,28% dari harga pada bulan Desember 2019. Di provinsi-provinsi yang memberlakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) seperti DKI Jakarta, harga beras bahkan lebih tinggi, hingga Rp13.500,- per

²⁸ Petropoulos, F., Makridakis, S. 2020. Forecasting The Novel Coronavirus COVID-19. Journal PlosOne, March 31 2020.

²⁹ Nishiura, H., Linton, N. M., & Akhmetzhanov, A. R. (2020). Serial interval of novel coronavirus (COVID-19) infections. *International journal of infectious diseases*.

kilogram di pasar-pasar tradisional, karena masyarakat menimbun bahan makanan. Kenaikan harga untuk komoditas pangan yang perlu diimpor bahkan lebih signifikan. Dari Desember hingga pertengahan April 2020, harga gula meningkat hingga 32,97% menjadi Rp18.350,- per kilogram, bawang putih meningkat sebanyak 35,64% menjadi Rp43.200,- per kilogram, sementara harga daging sapi tetap tinggi di angka Rp117.750,- per kilogram³².

Masalah ekonomi lainnya yang dihadapi Indonesia ialah kinerja dan kapasitas debitur dalam menjalankan kewajiban kreditnya telah terganggu oleh penyebaran Covid-19, yang berpotensi mengganggu kinerja perbankan dalam manajemen kredit. Mendorong optimalisasi fungsi perantara perbankan diperlukan suatu kebijakan dalam menanggulangi dampak penyebaran Covid-19. Pengaturan kebijakan dalam mengatasi ketidakstabilan ekonomi akibat penyebaran Covid-19 adalah penerbitan kebijakan untuk memberikan stimulus ekonomi nasional melalui penerapan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.11/POJK.03/2020. Kebijakan ini mengatur adanya restrukturisasi kredit, yaitu kualitas kredit yang direstrukturisasi dapat ditentukan dengan lancar jika diberikan kepada debitur yang teridentifikasi dipengaruhi oleh penyebaran Covid-19. Implementasi skema restrukturisasi dapat bervariasi dan ditentukan oleh kebijakan masing-masing bank tergantung pada penilaian profil debitur dan kapasitas untuk membayar. Kami menekankan bahwa di

tengah ketidakpastian, seperti kebijakan saat ini akan sangat berguna jika masing-masing pihak mengambil proses dengan hati-hati dan bertanggung jawab³³.

Pemerintah tidak akan bisa meminimalkan kematian dari penyakit coronavirus 2019 (Covid-19) dan dampak ekonomi dari penyebaran virus. Meminimalisir kematian serendah mungkin akan menjadi prioritas tertinggi bagi individu, karenanya pemerintah harus menerapkan langkah-langkah untuk memperbaiki krisis ekonomi yang tak terhindarkan³⁴.

D. Penutup

Kebijakan-kebijakan yang dimaksud meliputi pembatasan masuknya orang-orang dari negara-negara terdampak Covid-19, penangguhan penerbangan, pembatasan visa, penutupan perbatasan, hingga karantina. Situasi karantina yang menjadi dampak atas menyebarnya COVID-19 menyebabkan ikatan sosial pada masyarakat dunia menjadi renggang. Suatu kebijakan dalam menetapkan suatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana (tidak dipidana) menjadi suatu tindak pidana (perbuatan yang dapat dipidana). Tantangan dinamika peristiwa hukum yang terjadi khususnya di Indonesia, merupakan tantangan negara dalam kedudukannya sebagai Negara hukum. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut, memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih konkret. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang

³⁰ Chairul Iksan Burhanuddin Dan Muhammad Nur Abdi, 2020, Ancaman Krisis Ekonomi Global Dari Dampak Penyebaran Virus Corona (Covid-19), Akmen Jurnal Ilmiah, Volume 17 Nomor 1, Hal. 717.

³¹ Binti Hamzah FA, Lau C, Nazri H, Ligot DV, Lee G, Tan CL, et al. CoronaTracker: World- wide COVID-19 Outbreak Data Analysis and Prediction. [Submitted]. Bull World Health Organ. E-pub: 19 March 2020. doi: <http://dx.doi.org/10.2471/BLT.20.255695>.

³² Amanta, Felippa, and Ira Aprilianti.2020. "Indonesian Food Trade Policy during Covid-19." Center for Indonesian Policy Studies.

³³ Hari Sutra Disemadi, Ali Ismail Shaleh,2020, Banking credit restructuring policy amid COVID-19 pandemic in Indonesia,Jurnal Inovasi Ekonomi,Vol 5, No 2.

Kekarantinaan Kesehatan, khususnya Pasal 93 memang sudah mengatur tentang aturan bagi pelanggar pembatasan sosial berskala besar (PSBB) memberikan ancaman sanksi pidana paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 selain Pasal 218 KUHP dinyatakan adanya ancaman pidana penjara paling lama empat bulan dua minggu atau pidana denda paling banyak sembilan ribu rupiah bagi siapa saja pada waktu rakyat datang berkerumun dengan sengaja tidak segera pergi setelah diperintah tiga kali oleh atau atas nama penguasa yang berwenang. Hal ini kemudian ditindaklanjuti pemerintah dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Mereka dijatuhi hukuman penjara selama dua bulan dan denda Rp 800 ribu hingga Rp 3 juta oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Pekanbaru. Ini merupakan perkara pertama PSBB di Indonesia naik ke meja hijau. Vonis terhadap pelanggar PSBB ini pun dilakukan secara virtual oleh jaksa dan majelis hakim di Pengadilan Negeri Pekanbaru. Dalam rangka penegakan hukum, ada 3 (tiga) hal yang perlu mendapat perhatian. Kedua, struktur hukum, yaitu perlunya penguatan secara yuridis berbagai aspek di bidang kelembagaan hukum agar dapat melaksanakan perintah undang-undang. tentunya bila ketegasan ini ditegakkan akan banyak warga masyarakat yang melanggar menjadi tahanan, yang kemudian

secara hukum harus diadili dan dipenjarakan. Tiga perubahan paling umum dalam perilaku publik adalah bertahan rumah, mencuci tangan lebih banyak, dan menerapkan jarak sosial. Sementara beberapa masyarakat lebih memperhatikan risiko daripada yang lain, respons masyarakat harus dilihat sebagai kunci untuk mengakhiri pandemi ini. Penerangan dan penyuluhan hukum harus disesuaikan dengan masalah-masalah hukum yang ada dalam masyarakat pada suatu waktu yang menjadi sasaran penyuluhan hukum. Apabila ajaran-ajaran tentang kesadaran hukum dibandingkan dengan konsepsi kebudayaan hukum, konsepsi kebudayaan hukum lebih luas ruang lingkungannya.

Pandemi COVID-19 telah memunculkan peran penting masyarakat sipil dalam rangka mendukung pemerintah merespon bencana nasional dan global ini. Kepemimpinan nasional dan negara yang kuat memang dibutuhkan untuk memutus mata rantai penularan virus COVID-19 dan mengatasi dampak dari kebijakan karantina wilayah dan pembatasan sosial di berbagai aspek kehidupan masyarakat terutama di aspek ekonomi dan sosial. Tetapi hal tersebut perlu disertai dengan inisiatif dan tindakan masyarakat untuk saling mendukung, mengingatkan akan pentingnya bertindak dan mengubah perilaku sebagai bagian dari kesadaran kolektif. Menyadari bahwa individu adalah bagian dari masyarakat yang lebih luas.

³⁴ Colson, P., Rolain, J. M., Lagier, J. C., Brouqui, P., & Raoult, D. (2020). Chloroquine and hydroxychloroquine as available weapons to fight COVID-19. *Int J Antimicrob Agents*, 105932(10.1016).

Daftar Pustaka

A. Buku

- Amiruddin dan Asikin, Zainal, *Pengantar Metode Penelitian Hukum, Cet. IX*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2016).
- Fajar, Mukti dan Achmad, Yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris, Cet. III*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015).
- Soekanto, Soerjono, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, (Jakarta: Rajawali, 1979).

B. Jurnal

- Amanta, Felippa, and Ira Aprilianti.. "Indonesian Food Trade Policy during Covid-19." *Center for Indonesian Policy Studies* (2020).
- Ansori, Mohammad Hasan, 'Wabah Covid-19 dan Kelas Sosial di Indonesia', *THC Insights, No. 14*. (2020).
- Binti Hamzah FA, Lau C, Nazri H, Ligor DV, Lee G, Tan CL, et al. "CoronaTracker: World- wide Covid-19 Outbreak Data Analysis and Prediction". [Submitted]. *Bull World Health Organ*. (2020)
- Buana, Dana Riksa, "Analisis Perilaku Masyarakat Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Virus Corona (Covid-19) dan Kiat Menjaga Kesejahteraan Jiwa", *SALAM; Jurnal Sosial & Budaya Syar-I, Vol. 7, No. 3*. (2020).
- Burhanuddin, Chairul Iksan dan Abdi Muhammad Nur, "Ancaman Krisis Ekonomi Global Dari Dampak Penyebaran Virus Corona (Covid-19)", *Akmen Jurnal Ilmiah, Volume 17 Nomor 1*. (2020).
- Colson, P., Rolain, J. M., Lagier, J. C., Brouqui, P., & Raoult, D. "Chloroquine and hydroxychloroquine as available weapons to fight Covid-19". *Int J Antimicrob Agents*, 105932(10.1016), (2020).
- Djalante a Riyanti, et. Al. "Review and analysis of current responses to Covid-19 in Indonesia: Period of January to March 2020", *Progress in Disaster Science.Vol 6.1-9*. (2020).
- Disemadi, Hari Sutra dan Shaleh, Ali Ismail, "Banking credit restructuring policy amid Covid-19 pandemic in Indonesia", *Jurnal Inovasi Ekonomi, Vol 5, No 2*. (2020).
- Firdaus, Aras, "Legal Protection of Children as a Victim Exploitation", *International Conference Of Asean Perspective And Policy, Vol. 1, No.1*, (2018).
- Hadiwardoyo, Wibowo, Kerugian Ekonomi Nasional Akibat Pandemi Covid-19, *Baskara: Journal Of Business And Entrepreneurship, Vol. 2, No. 2*. (2020).
- Hanoatubun, Silpa, Dampak Covid – 19 Terhadap Perekonomian Indonesia, *EduPsyCouns Journal, Vol. 2, No. 1*, (2020).
- J.Qiu, B.shen, M.Zhao, et al, "A nationwide survey of psychological distress among Chinese people in the COVID-19 epidemic: Implications and policy", *Gen Psychiatr,Vol. 33, No. 2*. (2020).
- Martha, Jessica, "Pemanfaatan Diplomasi Publik oleh Indonesia dalam Krisis Covid-19", *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional, Edisi Khusus*, (2020).
- Nishiura, H., Linton, N. M., & Akhmetzhanov, A. R. "Serial interval of novel coronavirus (Covid-19) infections". *International journal of infectious diseases*. (2020).
- Nur Rohim Yunus, "Kebijakan Covid-19, Bebaskan Narapidana dan Pidanakan Pelanggar PSBB", *Adalah: Buletin Hukum Dan Keadilan, Vol. 4, No. 1*, (2020).
- Petropoulos, F., Makridakis, S. 2020. Forecasting The Novel Coronavirus Covid-19. *Journal*

PlosOne, March 31 2020

- Saraswati, Putu Sekarwangi, Kebijakan Hukum Terhadap Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia, *Kertha Wicaksana: Sarana Komunikasi Dosen Dan Mahasiswa Volume 14, Nomor 2*, (2020).
- Sari, Yulia Indri, Sisi Terang Pandemi Covid-19, *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional, Edisi Khusus*. (2020).
- Satya, Putu Agung Nara Indra Prima, , Covid- 19 dan Potensi Konflik Sosial, *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional, Edisi Khusus*, (2020).
- Susanto, Adelia Rachma Indriaswari, "Kajian Politik Hukum Pemerintah dalam Penanganan Pandemi Covid-19", *Sebuah Kajian* (2020).
- Thorik, Sylvia Hasanah, Efektivitas Pembatasan Sosial Berskala Besar Di Indonesia Dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19, 'Adalah: Buletin Hukum Dan Keadilan, Vol. 4, No. 1, (2020).
- Ubwarin, Erwin dan Corputty, Patrick, "Pertanggungjawaban Pidana Dalam Keadaandarurat bencana covid-19", *Mizan: Jurnal Ilmu Hukum, Volume 9 Nomor 1*. (2020).
- Usman, Atang Hermawan, "Kesadaran Hukum Masyarakat Dan Pemerintah Sebagai Faktor Tegaknya Negara Hukum Di Indonesia", *Wawasan Yuridika, Vol. 30, No. 1*, (2014).
- Wiharyangti, Dwi, "Implementasi Sanksi Pidana dan Sanksi Tindakan dalam Kebijakan Hukum Pidana di Indonesia", *Pandecta, Vol. 6, No. 1*, (2011).
- Yazid, Sylvia dan Jovita, Liliana Dea, Dampak Pandemi Terhadap Mobilitas Manusia di Asia Tenggara, *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional, Edisi Khusus*, (2020).
- Yunus, Nur Rohim dan Rezki, Annissa, "Kebijakan Pemberlakuan Lockdown Sebagai Antisipasi Penyebaran Corona Virus Covid-19", *Jurnal Sosial & Budaya Syar-I, Vol. 7*, (2020).

C. Peraturan Perundang-undangan

- Kitab Undang-undang Hukum Pidana
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar
- Maklumat Kapolri No. Mak/2/III/2020 Tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19)
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Stimulus Perekonomian Nasional Sebagai Kebijakan Countercyclical Dampak Penyebaran Corona Virus Disease 2019 No. 11 / POJK.03 / 2020.
- Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 74 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar.

D. Internet

- <https://kumparan.com/selasarriau/pertama-di-indonesia-pelanggar-psbb-divonis-kurungan-penjara>
- https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1(diakses pada 8 Mei 2020)
- <https://covid19.go.id/> (diakses pada 9 mei 2019)

BIODATA PENULIS

Aras Firdaus, S.H., M.H., lahir di Medan. Menyelesaikan pendidikan strata satu (S1) sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (USU) tahun 2013. Melanjutkan pendidikan strata dua (S2) magister hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (USU) tahun 2015 dan penulis sedang menyelesaikan strata tiga (S3) studi program doktor Ilmu Hukum di Universitas Sumatera Utara (USU) tahun 2018 sampai sekarang. Sejak tahun 2016 hingga saat ini tercatat sebagai dosen jabatan asisten ahli di Fakultas Hukum Universitas Quality dan praktisi hukum. Selain aktif mengajar, juga aktif dalam organisasi yaitu anggota perhimpunan advokat Indonesia (PERADI) Sumatera Utara, anggota Himpunan Peneliti Indonesia (Himpenindo) wilayah Sumatera Utara periode 2019-2024, editor pengelola jurnal *nomoi law review*, dan editor pengelola jurnal *justiqa*. Penulis aktif dalam beberapa kegiatan ilmiah baik nasional maupun internasional. Penelitian ilmiah yaitu hibah penelitian dosen pemula Kementerian Riset, Teknologi, dan Perguruan Tinggi tahun 2018 dan 2019.

Rudy Hendara Pakpahan, S.H., M.Hum., lahir di Sibolga. Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Strata satu (S1) Ilmu Hukum di selesaikan di Universitas Andalas tahun 2004, strata dua (S2) Universitas Sumatera Utara tahun 2009, dan sedang menyelesaikan studi strata tiga (S3) Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara tahun 2018 sampai sekarang. Publikasi ilmiah di jurnal nasional yaitu tanggung jawab negara dalam pelaksanaan jaminan sosial, pengawasan peraturan daerah dikaitkan dengan tugas dan fungsi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan analisis prosedur pengujian peraturan daerah.

PRINSIP PROPORSIONALITAS DALAM KEBIJAKAN ASIMILASI DAN INTEGRASI NARAPIDANA PADA MASA PANDEMI COVID-19

*(Proportionality Principles on the Policy of Inmates Assimilation
and Integration amid the Covid-19 Pandemic)*

M. Reza Baihaki dan Siti Nurhalimah

Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
Jl. Ir H. Juanda No.95, Cemp. Putih, Kec. Ciputat, Kota Tangerang Selatan, Banten 15412
e-mail: mrezabaihaki@gmail.com Siti.nurhalimah0896@gmail.com

Abstrak

Artikel ini secara teoritis akan mengkaji problematika kebijakan asimilasi dan integrasi warga binaan lembaga pemasyarakatan yang ditetapkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia pada masa pandemi. Lebih lanjut, Kebijakan tersebut, di satu sisi, dianggap sebagai bagian dari upaya pencegahan serta pemutusan mata rantai wabah covid-19 dalam Lembaga Pemasyarakatan (Lapas), mengingat kapasitas Lapas saat ini, yang dinilai secara proporsional sudah tidak memadai lagi bagi penghuni Lapas. Namun, di lain sisi, kebijakan tersebut dinilai kontra produktif dari prinsip keadilan, sebab prinsip penghukuman yang dianut dalam pemasyarakatan disamping bertujuan untuk mengembalikan Warga Binaan Pemasyarakatan sebagai warga yang baik, lembaga pemasyarakatan juga harus menjamin akan tujuan melindungi masyarakat terhadap kemungkinan diulangnya tindak pidana oleh Warga Binaan Pemasyarakatan (residivis). Tulisan ini akan menggunakan penelitian normatif-doktrinal, yaitu dengan berupaya mengkaji sebuah kebijakan menggunakan dasar teoritis dan pendekatan perundang-undangan. Hasil dari penelitian ini adalah kebijakan asimilasi dan integrasi dalam masa pandemi dilakukan dengan prinsip proporsionalitas, sehingga secara praktik dapat dinilai sebuah kebijakan yang progresif, namun tentu dibutuhkan pranata yang lebih evaluatif untuk menerapkan program asimilasi dan integrasi pada masa pandemi.

Kata Kunci: Asimilasi, Proporsionalitas, Hukum Darurat

Abstract

This article will theoretically examine the problems of assimilation and integration policies of prison established by the Minister of Law and Human Rights during the pandemic. As considered an effort to prevent and stop of the Covid-19 outbreak in prisons, in fact the current prison capacity is considered disproportionate for its residents. On the other hand, this policy is considered counterproductive from the principle of fairness, because the principle of punishment not only aimed to guide prisoners to be better citizens, furthermore have to protect the community against the recidivists. This paper will use normative-doctrinal research to analyze the policy using a theoretical basis and a statutory approach. The result is that assimilation and integration policies during a pandemic are carried out with proportionality principle, so that in practice it can named a progressive policy, in spite of evaluative tools is needed to maximize its implementation during pandemic.

Keywords : Assimilation, Proportionality, State of Emergency Law

A. Pendahuluan

Dalam kondisi pandemi akibat corona virus disease (Covid-19) berbagai negara setidaknya mengalami gelombang resesi baik dari sektor ekonomi, pendidikan, budaya, sosial, hingga

hukum. Gelombang resesi tersebut secara responsif disikapi oleh berbagai negara dengan menerapkan berbagai regulasi dan kebijakan yang mengarah kepada upaya pemutusan mata rantai virus serta demi menjaga stabilitas negara.

Berbagai kebijakan pemerintah diarahkan berdasarkan tingkat akselerasi dan eskalasi penyebaran wabah, sehingga dalam hal ini logika pencegahan dan penanggulangan berpacu dengan waktu. Kendati demikian berbagai kebijakan tersebut ada yang bernilai represif dan juga ada yang dipandang progresif sehingga secara sekuensial akan melahirkan pro dan kontra.

Dalam sektor hukum, pemerintah Indonesia, melalui Kementerian Hukum dan HAM, melahirkan program Asimilasi dan Intergrasi dalam rangka mencegah dan penanggulangan penyebaran Covid-19. Upaya demikian dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM melalui Keputusannya Nomor. M.HH-19.PK.01.04.04 Tahun 2020 disertai dengan penerbitan Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) Nomor 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19.¹

Melalui program tersebut setidaknya tercatat 39.628 Narapidana dan anak telah dibebaskan.² Hal yang perlu digaris-bawahi adalah bahwa jumlah tersebut belum merepresentasikan Narapidana Korupsi, Narkoba, Psikotropika dan berbagai tindak pidana berat lainnya. Sebab dalam ketentuan Permen tersebut secara limitatif mengecualikan berbagai narapidana dengan delik pidana yang tergolong *extraordinary crime*.

Hal yang menarik untuk selanjutnya dikaji

adalah pemberian asimilasi dan hak integrasi didukung dengan alasan kemanusiaan, mengingat kapasitas Lapas saat ini telah mengalami *over capacity* yang artinya standaritas dan infrastruktur bagi warga binaan yang berada di seluruh Lapas sudah tidak memungkinkan. Oleh karenanya di satu sisi kebijakan demikian secara argumentatif dapat dibenarkan bahkan sangat kontekstual jika disandingkan dengan tesis hukum pidana modern, sebagaimana yang pernah diungkapkan Herman Manhein, bahwa "*final court is the most faithful mirror of civilization of the nation*".³

Namun di sisi lain, kendati program asimilasi dan integrasi secara reflektif didorong oleh semangat kemanusiaan, bagi kalangan yang kontra terhadap kebijakan tersebut, hal yang dinilai kurang dipertimbangkan adalah mengenai penghukuman yang tidak sesuai dengan prinsip keadilan (*fairness*), sebab jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan, tertuang bahwa dalam sebuah Sistem Pemasarakatan di samping bertujuan untuk mengembalikan Warga Binaan Pemasarakatan sebagai warga yang baik, juga bertujuan untuk melindungi masyarakat terhadap kemungkinan diulangnya tindak pidana oleh Warga Binaan Pemasarakatan.⁴

Lebih lanjut, jika mendasarkan pada aspek penghukuman, hukum Pidana selalu menyandarkan pada sifat penjatuhan "nestapa". Sifat ketercelaan tersebut tentu didasarkan pada limitasi waktu agar yang bersangkutan dapat menjadi manusia seutuhnya melalui berbagai

¹ Trias Palupi Kurnianingrum, "Kontroversi Pembebasan Narapidana Di Tengah Pandemi Covid-19" Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis, Volume Xii, Nomor II (2020): 3

² <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200518115201-12-504412/39-ribu-napi-bebas-lewat-asimilasi-dan-integrasi> (Diakses pada 9 Juni 2020)

³ Hwian Christianto, "Penafsiran Hukum Progresif Dalam Perkara Pidana" Mimbar Hukum, Volume 23, Nomor 3 (2011): 497-498

⁴ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemasarakatan" (2017), hlm.20

program pembinaan sebagai bentuk dari prinsip *restorative justice*.

Hal yang dinilai tidak berkelindan dengan doktrin tersebut, adalah bahwa narapidana yang dibebaskan melalui asimilasi dan integrasi disatu sisi dinilai dapat menjadi keresahan tersendiri bagi masyarakat sebab dalam hal ini, sifat ketercelaan narapidana masih melekat dan belum sepenuhnya terhapus, sehingga dapat dikatakan belum secara utuh dapat terintegrasi dalam miniatur masyarakat.⁵ Lebih lanjut, kondisi tersebut dinilai dapat berpotensi menimbulkan calon residivis baru dalam masa pandemi.⁶ Hal demikian juga secara afirmatif diamini dalam beberapa kajian mengenai kondisi sosial masyarakat pada masa pandemi, seperti halnya penilaian mengenai program asimilasi yang dapat meningkatkan kriminalitas, mengingat kondisi sosial ekonomi masyarakat yang tidak menentu pada masa Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB).⁷

Namun beberapa kajian yang juga mendukung program asimilasi dan integrasi narapidana juga cukup relevan untuk ditelaah, mengingat penanganan dari wabah covid membutuhkan peran bersama, baik pemerintah, swasta dan masyarakat pada umumnya, termasuk dalam hal ini adalah ketika dihadapkan pada konteks kebijakan asimilasi dan integrasi yang harus juga melibatkan masyarakat untuk secara persuasif dan edukatif dapat berperan

terhadap narapidana anak yang menjalani program tersebut, sehingga dapat terhindar dari praktik diskriminatif maupun intimidasi sosial.⁸

Berangkat dari tesis dan anti tesa kedua argumentasi tersebut, tulisan ini secara konstruktif akan memberikan diskursus kebijakan program asimilasi dan integrasi Kementerian Hukum dan HAM ditinjau dari perspektif hukum darurat melalui konsep uji proporsionalitas. Dengan menggunakan skema pertanyaan penelitian berupa: Apakah kebijakan asimilasi dan integrasi warga binaan lembaga pemasyarakatan dalam masa pandemi berdasarkan prinsip proporsional dapat digolongkan kebijakan yang progresif atau pragmatis?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum secara preskriptif, yaitu dengan jenis penelitian normatif-doktrinal, melalui penelaahan ketentuan normatif yang didasarkan pada doktrin, teori dan konsep hukum. Lebih lanjut, tulisan ini paling tidak berupaya mencari validitas norma hukum dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah khususnya ketika dihadapkan pada hukum darurat dengan terlebih dahulu mengamati setiap gejala yuridis yang ada berdasarkan fakta empiris yang terjadi untuk kemudian ditelaah berdasarkan ketentuan teoritis dan peraturan perundang-undangan.

⁵ Victorio H. Situmorang, "Lembaga Pemasyarakatan Sebagai Bagian Dari Penegakan Hukum (Correctional Institution As Part Of Law Enforcement)" Badan Penelitian Dan Pengembangan Hukum Dan Ham Kementerian Hukum Dan Ham R.I, Volume 13, Nomor 1, Maret (2019): 92

⁶ "Napi Asimilasi Kembali Berulah, Bukti Pidana Pemenjaraan Tidak Efektif" <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e97fe863cf91/napi-asimilasi-kembali-berulah--bukti-pidana-pemenjaraan-tidak-efektif/> (Diakses pada 10 Juni 2020)

⁷ Mohamad Anwar, "Asimilasi dan Peningkatan Kriminalitas di Tengah Pembatasan Sosial Bersekala Besar pada Masa Pandemi," *Jurnal Adalah*, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta, Vol.4. No.1 2020, h.101-115.

⁸ Ika Dewi Sartika Saimima dan Noviansyah, "Model Persuasif Edukatif Bagi Masyarakat Untuk Mendukung Program Asimilasi dan Integrasi Bagi Narapidana Anak Pada Masa Pandemi Covid-19, *Res Judicata*, Vol. 3, No.1, Juni 2020, h.51-65.

C. Pembahasan

1. Hukum Darurat

Kajian mengenai hukum darurat selalu dikaitkan dengan hukum tata negara. Hal demikian secara teoritis dapat dipahami sebab kadar dan skala kedaruratan yang menjadi objek kajian memiliki tali-temalnya dengan kekuasaan (pemerintahan) secara praktik kenegaraan. Herman Sihombing misalnya dengan secara lugas mendefinisikan keadaan bahaya sebagai bagian dari Hukum Tata Negara Darurat Subjektif yang sifatnya tidak tertulis dan penggunaannya merupakan ranah kekuasaan eksekutif. Sedangkan Hukum Tata Negara Darurat Objektif merupakan aturan tertulis yang digunakan untuk mengatasi keadaan darurat tersebut.⁹

Untuk merefleksikan konteks tersebut relevan jika ungkapan Herman Sihombing dikorelasikan dengan pandangan Jimly Ashiddiqie yang mengilustrasikan dikotomi praktik ketatanegaraan, yaitu negara dalam keadaan normal (*ordinary condition*) dan negara dalam keadaan tidak normal (*extraordinary condition*) atau darurat (*emergency condition*).¹⁰

Lebih lanjut, menurutnya keadaan bahaya (*state of emergency*) merupakan syarat kondisional dalam melakukan transisi dari keadaan normal menjadi abnormal. Sebab dalam hal ini keadaan bahaya/darurat adalah keadaan yang secara kondisional tiba-tiba mengancam ketertiban umum, sehingga menuntut negara untuk bertindak dengan cara tidak lazim menurut aturan yang berlaku dalam

keadaan normal.¹¹

Prof. Bagir Manan dalam mendefinisikan suatu keadaan darurat memberikan catatan bahwa penggunaan hukum darurat lazim dipandang sebagai *the necessary evil* atau sesuatu yang semestinya dihindari namun terpaksa harus dilaksanakan sebagai upaya membentuk hukum yang tidak semestinya (*abnormalrechtsvorming*).¹²

Jika ditelusuri secara historis, konsep keadaan bahaya (hukum darurat) berakar pada sejarah Romawi yang semula hanya berkaitan dengan serangan eksternal maupun pemberontakan internal. Dalam fase ini, berbagai tindakan pemerintah dinilai sangan diktator. Perkembangan selanjutnya menunjukkan hukum darurat juga mulai terlihat pada abad 18 hingga abad 19, dengan karakteristiknya yang identik dengan perang dunia ke-2 yang kemudian oleh konstitusi-konstitusi di Eropa mulai dilakukan elaborasi gagasan keadaan bahaya, atau lebih dirincikan dalam undang-undang khusus yang terpisah.¹³

Dalam hal ini, keadaan bahaya dibangun atas dasar dikotomi buatan antara norma (*norm*) dan pengecualian (*exception*) dalam hukum. Hal ini bertujuan untuk menciptakan keseimbangan atas kepentingan tujuan sosial serta hak asasi manusia. Dalam hal ini keadaan bahaya dapat dijadikan legitimasi pembatasan hak yang lebih besar oleh pemerintah.¹⁴

Di Indonesia, kondisi keadaan darurat (*state emergency*) setidaknya beberapa kali pernah

⁹ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Djambatan, 1996), hlm. 28.

¹⁰ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Penerbit PT. Rajawali Grafindo Persada, (Jakarta, 2007), hlm.1

¹¹ Jimly Ashiddiqie, *Ibid*.

¹² Fitra Arsil, "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume 48, Nomor.1 (2018): 3.

¹³ Scott P. Sheeran, "Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law: Theory, Legal Doctrine, and Politics", *Michigan Journal of International Law*, Volume 34, Issue 3, (2013) :491-557.

¹⁴ *Ibid*.

terjadi pada awal kemerdekaan. Dimulai dari adanya invasi dari pihak penjajah maupun berbagai tindakan subversi yang mengancam pemerintahan sehingga melibatkan tindakan militer.¹⁵ Namun dalam konteks modern ini, keadaan darurat tidak lagi didefinisikan harus bersifat militer atau keadaan darurat perang yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengambil tindakan yang cepat dan tepat untuk menyelamatkan bangsa dan negara.

Dalam pengamatan Alexander N. Domrin, ia mengungkapkan bahwa praktik di berbagai negara, untuk menyatakan keadaan darurat (*emergency law*) telah berkembang dan relatif tidak memiliki kesamaan. Namun kendati demikian secara umum dapat ditarik garis besar mengenai kriteria sebuah negara dalam menentukan standar kedaruratan sehingga pemerintah mendeklarasikan peraturan yang tidak normal (*emergency degree*).¹⁶

Dalam hal ini Domrin mengutip A Hamann dan Hans-Ernst Folz yang membagi semua keadaan darurat ke dalam tujuh kategori, berupa¹⁷:

- 1) Invasi asing
- 2) Tindakan publik yang bertujuan subversi rezim konstitusional
- 3) Pelanggaran serius mengancam ketertiban umum dan keamanan
- 4) Bencana, Pemogokan dan kerusuhan di bidang penting dari perekonomian
- 5) Gangguan penting dalam pelayanan publik dan

6) Kesulitan di bidang ekonomi dan keuangan

Berdasarkan klasifikasi tersebut, dalam keadaan darurat sudah selazimnya menuntut negara untuk mengambil tindakan sesegera mungkin dan meminimalisir resiko yang terjadi. Tindakan dari keadaan darurat tersebut dalam sistem negara presidensial biasanya diidentikan dengan kekuasaan presiden menerbitkan kebijakan yang dituangkan dalam hukum darurat atau biasa disebut *emergency decree*. Dalam berbagai literatur jenis peraturan ini dikenal dengan berbagai sebutan, antara lain disebut sebagai *constitutional decree authority* atau beberapa penulis menyebutnya dengan *executive decree authority* atau *presidential decree authority*. Secara khusus beberapa negara menyebutkan istilah ini dengan terminologi yang berbeda, Brazil misalnya menyebut produk hukum ini dengan sebutan *medidas provisórias (provisional measure)* atau dapat diterjemahkan sebagai "tindakan sementara". Sedangkan Negara Argentina dikenal dengan sebutan *decreto de necesidad y urgencia (decree of necessity and urgency)*.¹⁸

Melalui payung hukum tersebut, beberapa kebijakan yang dalam tataran normal dapat disimpangi, bahkan guna kepentingan yang lebih besar, negara melalui pemerintah diperbolehkan untuk menerapkan kebijakan-kebijakan yang tidak normal. Venkat Iyer misalnya membenarkan beberapa tindakan dalam keadaan darurat yang meliputi:¹⁹

- 1) Kewenangan menangkap (*power of arrest*)

¹⁵ Pada tahun 1959 Presiden Indonesia menyatakan keadaan bahaya (keadaan darurat), melalui Perppu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Akibat adanya pemberontakan dan beberapa perang sipil dan yang terjadi di Timor Timur (Timor Leste), Maluku dan Aceh.

¹⁶ Alexander Domrin N, *The Limits of Russian Democratisation Emergency Powers and State of Emergency*. Routledge, (London & New York: 2006), hlm.1

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Fitra Arsil,...Op.Cit.

¹⁹ Venkat Iyer, *States of Emergency: The Experience of India New Delhi*, Butterworths, (United State of America:2000), hlm.1.

- 2) Kewenangan menahan (*power of detention*)
- 3) Pembatasan atas kebebasan fundamental (*power imposing restriction of fundamental freedom*)
- 4) Kewenangan terkait perubahan prosedur pengadilan dan pemidanaan (*power concerning modification of trial procedures and punishment*);
- 5) Kewenangan membatasi atas akses ke pengadilan (*power imposing restriction on access to the judiciary*);
- 6) Kewenangan atas imunitas yang dinikmati polisi, aparat keamanan, dan yang lainnya (*power concerning immunities enjoyed by the police and member of security forces and so on*)

Senada dengan Iyer, Jimly Ashiddiqie mengungkapkan bahwa beberapa tindakan presiden dalam menangani keadaan darurat dapat dibenarkan namun dengan tetap memperhatikan peran DPR sebagai mitra kerja pemerintah, untuk itu tindakan presiden paling tidak dapat diukur guna²⁰:

- 1) melakukan pengawasan yang ketat dalam menentukan adanya suatu keadaan darurat (*recognizing an emergency*);
- 2) membentuk kekuasaan untuk mengatasi keadaan darurat itu (*creating the powers to deal with it*);
- 3) memantau setiap pelaksanaan kewenangan yang dilakukan pemerintah (eksekutif) untuk mengatasi keadaan yang tidak normal tersebut;
- 4) menyelidiki berbagai praktik penyimpangan/ penyalahgunaan kewenangan dalam keadaan darurat tersebut;
- 5) apabila diperlukan menyatakan berakhirnya

masa keadaan darurat atau meminta kepada Presiden untuk menyatakan mengakhiri keadaan darurat tersebut.

Bertalian dengan berbagai pandangan ahli tersebut, jika disandingkan dengan konteks wabah Covid-19, maka unsur keadaan darurat telah terpenuhi. Paling tidak sesuai dengan klasifikasi yang diungkapkan A Hamann dan Hans-Ernst Folz, yang digolongkan kedalam bencana.

Kondisi demikian juga diamini oleh berbagai negara, bahkan dalam berbagai interaksi masyarakat internasional, melalui *World Health Organization* (WHO) setelah mengamati kondisi dan potensi kedaruratan di negara Asia Tenggara merekomendasikan kepada pemerintah Indonesia untuk menetapkan status darurat kesehatan.²¹

Hal demikian yang kemudian secara responsif oleh presiden disikapi dengan menetapkan status darurat kesehatan, disusul dengan penerbitan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19), sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19), serta Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional.

Implikasi yang hadir dari penerbitan berbagai instrumen keadaan darurat tersebut, secara sekuensial ditangkap oleh berbagai pemangku kebijakan baik lintas kementerian,

²⁰ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Penerbit PT. Rajawali Grafindo Persada, (Jakarta, 2007), hlm.80

²¹ <https://koran.tempo.co/read/berita-utama/450978/who-desak-indonesia-tetapan-status-darurat-nasional>(Diakses pada 11 Juni 2020)

pemerintah daerah, bahkan pihak non-negara (swasta) dengan berbagai kebijakan, mulai dari yang bersifat protektif, represif, bahkan dengan adanya kebijakan yang membatasi hak asasi manusia. Mengingat dalam bencana pandemi ini, upaya pencegahan dan penanggulangan wabah berpacu dengan waktu²² yang artinya, pembentuk kebijakan (*policy maker*) dituntut untuk secara responsif menggunakan kewenangannya berdasarkan tugas pokok dan fungsinya untuk secara efektif mencegah dan menanggulangi penyebaran wabah Covid-19.

Dalam perspektif hukum darurat paling tidak beberapa pendekatan dapat digunakan untuk menakar produktifitas sebuah kebijakan dalam keadaan darurat. Mengingat kondisi darurat selalu diidentikan dengan pemberlakuan hukum yang tidak biasa yang sedikit banyaknya akan berbeda dengan kondisi normal dan bahkan tidak jarang juga akan menegaskan berbagai prinsip hak asasi manusia.²³

Jimly memberikan pandangan bahwa dalam keadaan darurat, pemangku kebijakan setidaknya harus melandaskan kebijakannya pada pendekatan proporsionalitas (*the principle of proporsionalitas*)²⁴

Lebih lanjut, menurutnya, secara inheren implementasi kebijakan yang didasarkan pada

prinsip proporsionalitas dianggap memberikan standar mengenai kewajaran (*standard of reasonableness*), sehingga kriteria untuk menentukan adanya kebutuhan mendesak menjadi lebih jelas. Lebih lanjut, kebutuhan yang dirumuskan sebagai alasan pembenar untuk melakukan tindakan yang bersifat darurat akan memiliki rasionalitas yang wajar atau setimpal sehingga kebijakan (kendatipun berlawanan dengan keadaan normal) tidak boleh melebihi kewajaran atau kesetimpalan yang menjadi dasar pembenaran bagi dilakukannya tindakan itu sendiri.²⁵

Dalam pengamatan penulis, prinsip proporsionalitas ini secara legalistik sebenarnya telah tercantum melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan manakala menterjemahkan ketentuan Pasal 6 ayat (1) huruf b, yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan, secara implisit disiratkan dalam penjelasannya bahwa: "Yang dimaksud dengan asas 'kemanusiaan' adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional."

²² Setidaknya kebijakan pemerintah dalam keadaan darurat kesehatan selalu dikaitkan dengan eskalasi penyebaran dan upaya penanggulangan virus covid-19, mengingat wabah ini memiliki tingkat penyebaran yang masif dan sensitif. Sebagai validitas narasi tersebut dapat dilihat dengan ilustrasi berikut, dalam kurun waktu 2 maret yang semula 2 kasus- hingga 12 juni tercatat 36.406 kasus. Oleh karenanya logika kebijakan secara konstruktif akan didasarkan pada tingkat akselerasi penyebaran suspect covid-19.

²³ Terdapat beberapa catatan yang harus diperhatikan ketika menggunakan instrumen hukum darurat, Jimly Ashiddiqie setidaknya memberikan pertimbangan yang selektif, agar pemberlakuan instrumen hukum darurat dapat bernilai profuktif dan kontributif, dengan mendeskripsikan beberapa asas yang perlu untuk menjadi pendekatan dalam pembentukan kebijakan dalam *emergency degree*, seperti asas deklarasi, asas legalitas, asas komunikasi, Asas Kesementaraan, asas keistimewaan ancaman, asas proporsionalitas, asas intangibility, dan asas Pengawasan. Namun mengingat keterbatasan pemaparan dan guna terfokusnya tulisan, maka penulis hanya mendeskripsikan asas yang paling memiliki korelasi yang setidaknya relevan terhadap konteks permasalahan (isu) tulisan ini, yaitu asas proporsionalitas.

²⁴ Ibid

²⁵ Jimly ashiddiqie, ..Op.cit

Namun, kendati secara eksplisit verbis ketentuan mengenai prinsip proporsionalitas tercantum dalam regulasi normatif, bukan berarti secara sekuensial akan terimplementasi manakala dihadapkan dalam proses kebijakan, khususnya kebijakan terbuka (*open legal policy*). Oleh karenanya, secara teoritis, peraturan/kebijakan yang proporsional kiranya dapat terukur melalui beberapa tahapan uji proporsionalitas. Bernhard Schlink misalnya mengilustrasikan tahap uji proporsionalitas yang dapat ditempuh dengan skema: Pertama, apakah ada tujuan yang *legitimate* dalam melakukan pembatasan hak (*legitimate aim*). Kedua, apakah ketentuan/kebijakan tersebut memiliki kemampuan untuk mencapai tujuan tersebut (*suitability*). Ketiga apakah berbagai pelanggaran yang dihasilkan dari sebuah ketentuan/kebijakan tersebut sudah yang paling minimum (*necessity*). Keempat, apakah ketentuan tersebut menghasilkan keuntungan dengan mengurangi realisasi hak (*balancing in narrow sense*).²⁶

Hemat penulis, jika konsep Schlink diterapkan pada program asimilasi dan integrasi narapidana dan anak, maka dapat dikatakan bahwa alasan kemanusiaan (*humanity*) diposisikan sebagai *legitimate aim*, didukung dengan protokol kesehatan yang mewajibkan *social distancing* sebagai upaya pemutusan mata rantai virus yang tergolong sebagai prinsip *suitability* dan *necessity*. Dan terakhir prinsip *balancing in narrow sense* didasari pada upaya meminimalisir *over capacity* Lapas yang selama ini terjadi.

Lebih lanjut, dalam posisi intelektual penulis, berdasarkan uraian tersebut, secara artifisial, prinsip proporsionalitas sebenarnya merupakan bagian dari prinsip kemanusiaan yang selama ini merupakan tolak ukur dalam menyelenggarakan hal ihwal kebijakan baik secara kedaruratan maupun normal. Sehingga dalam paradigma ini, penegakkan hukum darurat dalam tataran implementasi dikatakan dapat menegaskan nilai-nilai normal, namun dalam tataran doktrinal doktrin hukum kedaruratan tidak akan pernah dapat menegaskan nilai-nilai dan/atau prinsip kemanusiaan. Sebaliknya prinsip kemanusiaan selalu menjadi penyeimbang dalam menanggulangi beberapa kebijakan *emergency degree*.

2. Pembebasan Narapidana di Berbagai Negara

Untuk memastikan para narapidana dan tahanan di seluruh dunia mendapatkan perlindungan yang memadai dari bahaya Covid-19, *United Nations Commission on Human Rights* (UNCHR) secara responsif memberikan mandat kepada para negara-negara pihak yang tergabung dalam Perserikatan Bangsa Bangsa untuk segera mengambil tindakan yang relevan dengan norma-norma hak asasi manusia internasional yang berlaku, untuk melindungi hak-hak para narapidana.²⁷ Mandat tersebut berisi beberapa rekomendasi sebagai berikut:²⁸

- 1) Melakukan pembebasan segera, tanpa syarat semua tahanan yang penahanannya ilegal atau sewenang-wenang berdasarkan hukum internasional, termasuk semua anak, tahanan agama serta tahanan politik;

²⁶ Bernhard Schlink, *Proportionality In Constitutional Law: Why Everywhere But Here?*, *Duke Journal of Comparative & International Law*, (2012):291-292.

²⁷ Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2003, hlm. 7-21 dalam Rhona K.M Smith dkk, "Hukum Hak Asasi Manusia" PUSHAM UII Yogyakarta (2008): 11.

²⁸ United Nation, "COVID-19 And Protection Of Right To Life In Places Of Detention" *Covid-19 Human Rights Dispatch* – Number 2 (2020) : 3-4

- 2) Membiarkan atau mengecualikan penahanan sebagai sanksi bagi orang yang terbukti melanggar langkah-langkah penanganan Covid-19.
- 3) Mengurangi keseluruhan populasi lembaga pemasyarakatan dan mengatasi kepadatan yang terjadi, dengan meninjau populasi lembaga pemasyarakatan dan mempertimbangkan jenis hukuman alternatif.
- 4) Mempertimbangkan alternatif untuk penahanan pra-persidangan seperti jaminan, pembebasan di bawah kendali pengadilan, atau lainnya.
- 5) Mempertimbangkan membebaskan dengan segera terhadap orang-orang yang ditahan karena pelanggaran ringan dan kejahatan tingkat rendah, dengan kondisi terlampir seperti yang dipersyaratkan.
- 6) Memastikan bahwa keadaan penahanan semua orang yang tersisa di lembaga pemasyarakatan telah sesuai dengan standarisasi hak manusia internasional.
- 7) Mengambil tindakan segera untuk memastikan bahwa hunian tidak melebihi kapasitas resmi, dan kapasitas resmi tersebut didasarkan pada perhitungan luas kuadrat per orang yang memungkinkan *social distancing* sesuai dengan pedoman standar yang berlaku pada masyarakat umum.
- 8) Memastikan bahwa fasilitas kesehatan, kebersihan, peralatan, persediaan tersedia bagi semua yang tetap dalam tahanan, untuk memungkinkan para tahanan memiliki akses yang sama terhadap fasilitas yang tersedia.
- 9) Membuat semua pengaturan yang tepat untuk tahanan dengan kondisi/komorbiditas yang sudah ada sebelumnya.
Tindakan responsif UNCHR ini dapat dipahami, mengingat lebih dari 11 juta narapidana dan tahanan lainnya yang ditahan di seluruh dunia berada dalam kondisi ruangan yang penuh, sesak, dan tidak bersih. Terlebih minimnya akses perawatan kesehatan yang memadai. PBB menilai jika kondisi tersebut terus dipertahankan selama di tengah pandemi ini, maka sama halnya dengan memberikan hukuman mati terhadap seluruh penghuni tahanan. PBB pun menekankan bahwa realitas yang mencemaskan ini merupakan krisis kemanusiaan dan tantangan jangka panjang bagi sistem penahanan.²⁹
Mandat serta rekomendasi UNHCR tersebut kemudian direspon oleh sebagian besar negara dengan kondisi lembaga pemasyarakatan yang *overcapacity*. Seperti halnya Italia dengan kondisi over kapasitas lembaga pemasyarakatan hingga 20%. Pemerintah Italia kemudian mengeluarkan dekret yang mengizinkan pembebasan lebih awal bagi narapidana dengan masa tahanan tersisa kurang dari 18 bulan. Kebijakan ini diambil setelah sebelumnya pemerintah Italia mengeluarkan dekret berupa larangan kunjungan untuk menghindari penularan Covid-19 dari para keluarga tahanan.³⁰
Pembebasan terhadap narapidana dan tahanan juga dilakukan oleh pemerintah Iran. Dengan alasan kondisi kelebihan kapasitas penjara yang mencapai 53%³¹, melalui Keputusan Kementerian Kehakiman Iran pada 20 Maret 2020, menyatakan akan membebaskan

²⁹ United Nation, "COVID-19 And Protection Of Right To Life In Places Of Detention" Covid-19 Human Rights Dispatch - Number 2 (2020) : 1

³⁰ <https://www.epsu.org/article/fighting-covid-19-prisons-and-detention-centres-europe> (Diakses pada 11 Juni 2020)

³¹ <https://www.prisonstudies.org/map/middle-east>(Diakses pada 12 Juni 2020)

85 ribu narapidana, atau nyaris separuh dari total 160 ribu narapidana di negara tersebut untuk meredam penyebaran corona. Sebanyak 10 ribu di antaranya diberikan pengampunan, sedangkan sisanya pembebasan sementara.³²

Sementara itu, di Filipina dengan *overcrowdy* penjara hingga 363%³³ telah mengakibatkan 123 narapidana terinfeksi virus corona.³⁴ Menyadari kondisi penjara yang sangat penuh serta pengalaman buruk tersebut, pemerintah Filipina kemudian segera mengambil keputusan untuk membebaskan 10.000 narapidana yang tersebar di seluruh penjara filiphina. Keputusan pemerintah Filipina tersebut kemudian diteruskan kepada Mahkamah Agung Filipina untuk membebaskan tahanan di penjara yang menunggu persidangan karena mereka tidak mampu membayar uang jaminan.³⁵

Di Indonesia, rekomendasi PBB tersebut melahirkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19. Mengingat kondisi *overcrowding* Lembaga

Pemasyarakatan Indonesia hingga 106%.³⁶ 525 Lapas dan rutan di Indonesia dengan kapasitas maksimal 132.107 orang, mirisnya dihuni oleh sementara 270.231 narapidana.³⁷ Berdasarkan keterangan yang disampaikan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, setelah pemberlakuan kebijakan asimilasi dan integrasi, hingga 30 April 2020 jumlah penghuni Lapas berkurang menjadi 232.526 orang atau angka kelebihan penghuni turun di posisi 76 persen.³⁸

3. Analisa Kebijakan Asimilasi dan Prinsip Proporsionalitas

a. Problematika Lembaga Pemasyarakatan Indonesia

Untuk memahami Permenkumham Nomor. 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak, maka analisa secara tekstual maupun kontekstual sangat diperlukan, hal ini dapat dimulai dengan membaca ratio legis berbagai ketentuan Permenkumham tersebut.

Lahirnya Permenkumham tersebut, memiliki tali temalnya dengan problematika Lembaga Pemasyarakatan yang klasik namun tidak kunjung terselesaikan (*unresolved*), yaitu kapasitas Lapas yang tidak mencukupi daya

³² <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/19/iran-to-pardon-10000-including-security-prisoners> (Diakses pada 12 Juni 2020).

³³ <https://www.prisonstudies.org/country/philippines> (Diakses pada 12 Juni 2020).

³⁴ <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-philippines-prison-idUSKCN2241G3> (Diakses pada 12 Juni 2020).

³⁵ <https://www.aljazeera.com/news/2020/05/philippines-10000-prisoners-released-virus-fears-200502095707880.html> (Diakses pada 12 Juni 2020)

³⁶ <https://www.prisonstudies.org/country/indonesia> (Diakses pada 12 Juni 2020)

³⁷ <http://ditjenpas.go.id/category/news-pas> (Diakses pada 12 Juni 2020)

³⁸ <https://kabar24.bisnis.com/read/20200506/16/1237186/program-asimilasi-dan-integrasi-kurangi-overcrowding-hingga-30-persen-di-lapas> (Diakses pada 12 Juni 2020)

³⁹ Berbagai ahli memberikan catatan bahwa terdapat hal-hal yang lazim dijadikan pertimbangan manakala hendak menerapkan sistem pemasyarakatan yang produktif, yaitu: (1) Populasi penjara tinggi; (2) Kelebihan kapasitas; (3) kondisi Bad dalam (2) Kelebihan kapasitas; (3) kondisi Bad dalam penjara (untuk kedua narapidana dan petugas penjara); (4) understaffing; (5) Kerusakan antara staf penjara; (6) Miskin keamanan; (7) "campuran beracun" dari jangka panjang dan tahanan hukuman seumur hidup dan tahanan mental terganggu; (8) Kerusakan dan kerusakan lain dari kontrol atas tahanan." Lihat Michael Cavadino and James Dignan, *The Penal System an Introduction*, (London: Sage Publications 2003), hlm. 10.

tampung (*over capacity*).³⁹ Hal ini tergambar dari 525 Lapas dan rutan di Indonesia yang lazimnya hanya memiliki daya tampung maksimal 132.107 jiwa, justru dihuni oleh 270.231 jiwa.

Lebih lanjut, peningkatan jumlah narapidana dan anak tahanan tersebut, dalam pengamatan berbagai ahli, dikarenakan paradigma penghukuman yang selalu menitik beratkan pada pidana penjara dan belum mampu memberikan pidana alternatif. Bahkan jika merujuk pada klasifikasi narapidana berdasarkan jenis kriminalitas, paling tidak dapat diuraikan sebagai berikut:

Di sisi lain, praktik berbagai negara telah menunjukkan bahwa secara skuensial, peningkatan kapasitas Lapas dan yang tidak memadai akan memiliki resiko tingkat penularan wabah covid-19 yang tinggi. Iran misalnya, dengan jumlah 190.000 jiwa narapidana dinegaranya, pada kurun waktu 1 bulan (maret-2020) mendapati 25.000 kasus konfirmasi positif narapidana yang tertular virus Covid-19.⁴²

Di susul dengan negara Amerika, melalui jaksa Agung Wiliam Bar, kemudian memberikan instruksi berupa upaya untuk meningkatkan pembebasan kepada berbagai narapidana

Tabel 1. Jumlah Narapidana Tindak Pidana Khusus⁴⁰

| Tahun | KOR | NKB | NKP | TER | LOG | TRA | PCU | TOTAL |
|-------|-------|--------|--------|-------|-----|-----|-----|---------|
| 2015 | 3.775 | 37.025 | 26.330 | 204 | 914 | 317 | 109 | 68.654 |
| 2016 | 4.413 | 53.301 | 28.647 | 180 | 741 | 310 | 106 | 87.698 |
| 2017 | 5.191 | 63.311 | 37.085 | 269 | 936 | 429 | 131 | 107.352 |
| 2018 | 4.527 | 73.569 | 38.634 | 541 | 744 | 441 | 164 | 118.620 |
| 2019 | 4.751 | 72.001 | 34.190 | 1.010 | 747 | 378 | 142 | 113.219 |

Dari uraian tersebut, secara umum dapat dikatakan bahwa setengah dari penghuni Lapas di Indonesia adalah tindak pidana narkoba (pemakai dan/atau kurir). Lebih lanjut, hal tersebut berimplikasi pada konstruksi penempatan narapidana yang tersebar dalam 525 Lapas, dimana narapidana narkoba selalu mendominasi dalam setiap Lapas, atau dengan kata lain, terdapat satu jenis pidana yang merepresentasikan setengah dari seluruh tindak kejahatan di sebuah negara.⁴¹

-setelah mengamati kondisi di Lapas negara- yang setidaknya telah tercatat terdapat 91 tahanan yang terkonfirmasi virus Covid-19.⁴³

Dari berbagai praktik tersebut, pemerintah indonesia setidaknya menggunakan skema asimilasi dan integrasi, guna mengikuti praktik pembebasan narapidana dan anak binaan yang saat ini berada dalam berbagai Lapas di Indonesia.

⁴⁰ <http://ditjenpas.go.id/> (Diakses pada 14 Juni 2020).

⁴¹ Dalam perspektif kriminologi, hal ini kerap dianggap sebuah kegagalan dan juga kejanggalan penegakan hukum pidana, mengingat kejahatan dalam arti teoritis lazim dipandangan produk sosial. Oleh karenanya baik pemerintah, masyarakat harus memiliki cara pandang yang holistik dalam institusi sosial yang memiliki potensi tinggi terhadap peningkatan tindak kejahatan dalam lini sosial (*the root causes of crime*).

⁴² <https://time.com/5811237/coronavirus-middle-east-prisoners-released/> (Diakses pada 14 Juni 2020)

⁴³ <https://theintercept.com/2020/04/21/coronavirus-rikers-island-jail-nyc/> (Diakses pada 14 Juni 2020)

b. Prinsip Proporsionalitas dalam Kebijakan Asimilasi dan Integrasi Narapidana dan Anak Binaan

Sebelum menelaah lebih dalam mengenai prinsip proporsional dalam kebijakan asimilasi dan integrasi, penulis beranggapan perlu mendudukan konteks Asimilasi dalam perspektif Lembaga Pemasyarakatan. Hal ini perlu untuk dijelaskan mengingat bahwa skema asimilasi, tidak lain merupakan konsep dari *reward* dan *punishment* yang dianut dalam paradigma pembinaan dan pengayoman lembaga pemasyarakatan. Yang artinya, terlepas dari ada atau tidak adanya keadaan darurat berupa bencana non-alam (covid-19), program asimilasi narapidana dan anak dipastikan akan tetap berlangsung.

Keberlangsungan mengenai asimilasi bagi narapidana dan anak secara *explicit verbis* dicantumkan dalam Undang-Undang 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, sebagai hak narapidana dan anak binaan. Begitu juga dengan ketentuan peraturan pelaksanaannya sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, yang telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012.

Hal yang selanjutnya mungkin menjadi perhatian adalah, logika bahwa jika memang program asimilasi disinyalir akan tetap berjalan tanpa adanya pertimbangan keadaan darurat berupa bencana non-alam, lalu mengapa Kementerian Hukum dan HAM menerbitkan ketentuan Permenkum HAM Nomor 10 Tahun 2020 tentang Asimilasi dan Hak Integrasi Narapidana dan Anak dalam Mencegah dan Menanggulangi Wabah Covid-19.

Untuk menjawab logika tersebut, paling

tidak dapat dilakukan skema komparasi Permenkum HAM Nomor 10 Tahun 2020 dengan beberapa Permenkum HAM sebelumnya, yang relatif mengatur ketentuan mengenai Asimilasi. Dalam hal ini, setidaknya dapat merujuk pada Permenkum HAM Nomor 3 Tahun 2018 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti menjelang bebas dan Cuti Bersyarat, sebagaimana telah diubah dengan Permenkum HAM Nomor 18 Tahun 2019. Melalui analisa kedua Permenkum HAM tersebut, terdapat kesamaan dalam menterjemahkan definisi asimilasi, namun dalam tataran implementasi, relatif telah terjadi pergeseran yang cukup signifikan, dalam konsep dan tata cara pelaksanaan asimilasi.

Dalam Permenkumham No. 3 Tahun 2018 asimilasi dilakukan dengan mengintegrasikan narapidana dan anak didik melalui berbagai kegiatan kemasyarakatan seperti, kegiatan pendidikan, latihan keterampilan, kegiatan kerja sosial, dan pembinaan lainnya di lingkungan masyarakat. Disamping itu, kegiatan asimilasi juga memiliki durasi waktu yang ditentukan dengan maksimal 9 jam/hari dan tidak terlepas dari pengawasan kepala Lapas/LPKA. Sedangkan dalam Permenkumham No. 10 Tahun 2020, ketentuan asimilasi diartikan dengan menghilangkan substansi kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Permenkumham No. 3 Tahun 2018, atau dengan kata lain, secara definitif Asimilasi Narapidana/anak dilaksanakan di rumah dengan pembimbingan dan pengawasan Bapas.

Secara sederhana, paling tidak penulis dapat mengilustrasikan bahwa perbedaan yang mendasar dari konsep asimilasi dalam keadaan normal dan tidak normal (darurat bencana non-alam), terletak pada tujuan yang dicapai,

berupa pembebasan dan/atau pengurangan narapidana/anak didik Lapas, sebagai upaya preventif guna mencegah dan menanggulangi potensi penyebaran wabah covid-19 dalam Lapas yang selama ini dinilai *over capacity*.

Lebih lanjut, implikasi yang hadir dari pergeseran pelaksanaan asimilasi tersebut adalah, terintegrasinya Narapidana/Anak binaan dengan berbagai lapisan masyarakat secara langsung. Di satu sisi, hal demikian dapat dikatakan menyimpangi atau paling tidak dapat dikatakan tidak selaras dengan standar dan prosedur pemidanaan pada umumnya. Sebab dalam hal ini, Narapidana/anak yang bebas melalui asimilasi dinilai masih memiliki sifat ketercelaan, dalam artian, bahwa mereka belum secara paripurna ditempa dan dibina dengan standaritas pendidikan dan paradigma pemasyarakatan, sehingga secara *mutatis mutandis*, belum dapat dikatakan layak untuk seutuhnya berbaur dengan masyarakat umum.

Namun di lain sisi, dalam keadaan pandemi, semua prosedur dalam pemberlakuan tata cara asimilasi yang dianut dalam Permenkumham No. 3 Tahun 2018 tersebut dinilai dapat bertentangan dengan protokol kesehatan dan justru dapat memicu potensi penyebaran wabah bagi narapidana/anak didik Lapas.

Lebih lanjut, skema asimilasi dalam Permenkumham No. 10 Tahun 2020 nyatanya memang ditunjukkan untuk pembebasan Narapidana/Anak, sehingga ketentuan tersebut dari awal memang ditunjukkan untuk melampaui arti asimilasi pada keadaan normal. Mengingat dalam hal ini skema asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas, dan cuti bersyarat, merupakan instrumen yang

dinilaipaling produktif dan fleksibel dapat digunakan untuk pembebasan narapidana/anak dan pengurangan *over capacity* di Lapas selama ini.

Melalui kedua paradigma tersebut, hemat penulis, terdapat dikotomi dalam memandang program asimilasi dan hak integrasi narapidana dan anak binaan. Disatu sisi, program tersebut dapat dinilai sebagai kebijakan yang pragmatis, bagi kalangan yang menolak atau setidaknya kontra. Sebaliknya program asimilasi dan hak integrasi yang ditunjukkan untuk pembebasan Narapidana/anak binaan dalam mencegah dan menanggulangi wabah covid-19, justru dipandang sebagai kebijakan yang progresif, bagi kalangan yang mendukung program tersebut.

Berdasarkan dikotomi tersebut, maka hal selanjutnya yang harus ditempuh adalah melakukan uji proporsionalitas, guna melihat *standing position* dari program asimilasi dan hak integrasi. Apakah kebijakan tersebut dapat digolongkan sebagai kebijakan yang pragmatis atau progresif dalam hukum darurat.

Pada awalnya, Uji proporsionalitas biasa dilakukan guna menentukan skema yang ideal atas adanya konfrontasi prinsip yang dianut oleh masing masing pasal dalam undang-undang dasar atau biasa dikenal dengan *conflict of rules*.⁴⁴ Sebagai contoh praktik, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor No 2-3/PUU-V/2007 yang menguji konstitusionalitas pidana mati. Dalam hal ini, Mahkamah dihadapkan pada uji proporsionalitas antara hak atas kebebasan hidup di satu sisi. Sedangkan di sisi lain, konstitusi juga menganut pembatasan terhadap hak asasi melalui ketentuan Pasal 28J.⁴⁵

Kendati secara praktis saat ini, penggunaan prinsip proporsionalitas digunakan dalam ke-

⁴⁴ Kapaniteraan Dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Laporan Hasil Penelitian Penafsiran Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar" Pusat Penelitian, Pengkajian Perkara Dan Pengelolaan Teknologi Informasi Dan Komunikasi (Tahun 2016), hlm.33

⁴⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2-3/PUU-V/2007, hlm 459-460.

rangka pengujian konstiusionalitas norma, namun secara teoritis dan historis, uji proporsionalitas justru digunakan untuk skema yang ideal dalam mengukur tindakan/kebijakan seseorang, manakala dihadapkan pada prinsip hukum yang saling berlawanan.⁴⁶

Uji proporsionalitas sebagaimana disinggung di awal, dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa variabel, yaitu, *legitimate aim*, *suitability*, *necessity*, dan *balancing in narrow sense*.⁴⁷ *Legitimate aim* atau tujuan yang *legitimate* dalam melakukan tindakan, dalam istilah lain, Aharon Barak menggunakan terminologi *proper purpose*.⁴⁸ Lebih lanjut, menurut Barak, dalam tahapan ini, perlu diperhatikan dua nilai dasar, Pertama, mengenai jenis dari tujuan yang dapat membenarkan tindakan yang tidak normal; Kedua, perlu ditentukan derajat keterdesakan atau *degree of urgency*.⁴⁹

Mengenai kedua nilai dasar tersebut, beberapa komponen seperti kepentingan publik (*public interest*), kemandirian nasional (*national security*) dan ketertiban umum (*public*

order), merupakan tolok ukur yang dapat menentukan jenis dari tujuan yang dibenarkan. Paling tidak dalam pengamatan penulis, Jika dikontekstualisasikan, berbagai komponen tersebut secara normatif telah terekam dalam Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional Non-Alam, yang secara skuensial telah memicu berbagai kebijakan alternatif dalam berbagai bidang, baik ekonomi, pendidikan, sosial budaya, termasuk juga hukum.

Suitability, atau kesesuaian. Dalam tahapan ini, mengharuskan adanya suatu *rational connection* antara kebijakan atau aturan yang tidak normal dan tujuan yang *legitimate* yang ditetapkan. Secara sederhana, hipotesa yang diajukan dalam fase ini adalah sebatas pada apakah means yang dipilih, lewat kebijakan tersebut punya kemampuan untuk mewujudkan tujuanyang mendasari kebijakan tersebut.

Dalam pengamatan penulis, *rational conection*, setidaknya secara faktual dilakukan oleh pemerintah dengan melihat instrumen

⁴⁶ *Bernhard Schlink* misalnya, menggunakan contoh dengan mengandaikan dua orang tetangga bernama John dan Frank yang hidup di kawasan pegunungan tinggi. Pada suatu malam dengan cuaca dingin, John mengendarai *four wheel drive* milik *Frank* tanpa izin dan belum mengembalikannya sampai besok pagi. Sedangkan di sisi lain, *Frank* mempunyai jadwal tersendiri untuk menjemput ibunya yang sudah tua, pada pagi hari di tempat pemberhentian bus terakhir menuju rumah *Frank*. Akibatnya Ibu *Frank* meunggu dengan berdiri selama dua jam hingga akhirnya ada oleh tukang pos yang membawanya ke rumah sakit, mengingat bahwa Ibu *Frank* memiliki riwayat penyakit radang dingin. Dalam keadaan demikian, *Frank* merasa John harus meminta maaf atas tindakan imoralnya. Bertalian dengan kasus tersebut, *Schlink* memberikan testing, Jika anda diminta menjadi hakim pada kasus tersebut, anda akan bertanya kepada John apa alasan dia melakukan hal tersebut. Maka John mengatakan bahwa dirinya menggunakan mobil milik *Frank* untuk mengantar istrinya yang hamil ke rumah sakit, karena air ketubannya sudah pecah. Lalu ketika ditanyakan kenapa *John* tidak menggunakan mobilnya sendiri. *John* menjelaskan di tengah salju yang tebal dia butuh mobil dengan *four-wheel drive* yang tidak dimilikinya. Kenapa John tidak meminta izin untuk memakai mobil tersebut. *John* menjelaskan mereka berdua sering menggunakan barang masing-masing tanpa meminta izin dan kebetulan saat itu adalah tengah malam, *John* tidak mau membuat *Frank* terganggu. John menjelaskan istrinya dalam keadaan hidup-mati sehingga dia tidak punya pilihan lain. Dalam kasus tersebut, Menurut *Schlink* apapun keputusan hakim, terhadap status john-apakah John bersalah atau tidak, maka paling tidak hakim secara intuitif akan terlibat dalam analisis proporsionalitas.

⁴⁷ Matthias Klatt, Moritz Meister, "The Constitutional Structure of Proportionality" (OUP Oxford: 2012), hlm.12.

⁴⁸ Aharon Barak, "Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitation"s, Cambridge: (Cambridge University Press, 2012), hlm. 134

⁴⁹ Aharon Barak, "Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations", Cambridge: (Cambridge University Press, 2012), hlm. 220-221

yang paling memungkinkan untuk digunakan dalam skema pembebasan. Beberapa skema tersebut, mencakup asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas, dan cuti bersyarat. Lebih lanjut, konsep *rational connection*, terlihat dari pembebasan dalam masa pandemi yang sebelumnya dilakukan dengan skreaning yang ketat berupa berbagai persyaratan *reward* sebagaimana tertuang dalam Permenkumham No. 10 Tahun 2020, setelah sebelumnya memperhatikan klasifikasi yang selektif terhadap beberapa jenis kejahatan. Oleh sebab itu, dalam hal ini, demi menjaga *rational connection*, dilakukan beberapa pembatasan terhadap narapidana tertentu seperti yang tergolong dalam *extraordinary crime* yang tidak termasuk dalam kepesertaan program asimilasi dan hak integrasi.

Necessity, atau kebutuhan. Dalam tahapan ini paling tidak Aharon Barak memberikan analisa bahwa tahap *necessity* diawali dilakukan dengan mempertimbangkan dua elemen penting. Pertama eksistensi hipotesa dari tujuan alternatif (*hypothetical alternative means*). Kedua, bahwa *hypothetical alternative means* tersebut memiliki tingkat/derajat yang lebih sedikit terhadap pelanggaran yang ditentukan pada keadaan normal.⁵⁰

Dalam mengaktualisasikan isu ini, penulis memiliki argumentasi sebagai berikut, bahwa *hypothetical alternative means* yang dianut dalam pembebasan melalui program asimilasi dan hak integrasi ditunjukkan dengan skema yang sangat sesuai atau paling tidak mendekati/mengarah pada standar protokol kesehatan pada umumnya. Dengan menempatkan berbagai napi untuk tetap berada di rumah melalui pengawasan Bapas dengan media virtual.

Hal ini mengikuti irama protokol kesehatan, yang di berlakukan di berbagai institusi, seperti pemerintahan daerah yang menerapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), dengan jargon *stay at home*, bahkan kegiatan-kegiatan rutinitas seperti pekerjaan kantor dan sekolah kerap dilakukan dengan skema *Work From Home*, Pelajaran Jarak Jauh (PJJ), dan kegiatan alternatif lainnya.

Lebih lanjut skema tersebut, hingga saat ini, masih diyakini dapat meretas penyebaran virus covid-19. Kendati demikian, hal yang menjadi kritik atas postulat ini adalah, bukankah Lapas juga dilakukan skema "*stay at jail*". Hal yang perlu digarisbawahi adalah, bahwa skema *stay at home* dan *stay at jail*, barangkali memiliki perbedaan yang cukup substansial, mengingat bahwa Lapas dihuni dengan kondisi yang *over crowded* sedangkan di rumah, seseorang paling tidak memiliki tingkat kerendahan dari penularan virus, karena interaksi antar keluarga yang diawasi oleh protokol kesehatan.

Lebih lanjut, jika terdapat penularan virus, maka skema isolasi mandiri dapat dilakukan di rumah, sedangkan ketika di Lapas, seorang narapidana/anak akan kesulitan jika hendak melakukan isolasi mandiri. Mengingat kapasitas Lapas yang penuh dan tidak efektif untuk dilakukan isolasi mandiri.

Tahapan uji proporsional yang terakhir adalah *balancing in narrow sense* atau penyeimbangan dalam arti sempit. Tahap ini disebut sebagai tahap paling penting dari uji proporsionalitas.⁵¹ Lebih lanjut, tahap ini berfokus pada keuntungan dari memenuhi tujuan yang ditetapkan aturan dan kerugian yang disebabkan oleh kebijakan/tindakan tertentu. Oleh karena itu, dalam tahapan ini, beberapa skala imajiner (*imaginary*

⁵⁰ Aharon Barak...Op.cit.

⁵¹ Aharon Barak, *Op.Cit*, hlm. 340

set of scales) dapat digunakan terhadap kepentingan yang sedang diuji.⁵²

Terhadap kontekstualisasi atas pengujian tahap ini, hemat penulis, ketentuan asimilasi dihadapkan pada berbagai pertimbangan kepentingan. Sebagaimana dalam keadaan normal, disebutkan bahwa Direktur Jenderal Pemasyarakatan dalam memberikan asimilasi wajib memperhatikan berbagai kepentingan, yang mencakup keamanan, ketertiban umum, dan rasa keadilan masyarakat. Logika demikian, yang menurut beberapa kalangan menjadi dasar penolakan. Sebab, pembebasan terhadap Narapidana selama ini dinilai cenderung dapat menjadi residivis atau mengulangi perbuatan pidana. Lebih lanjut, penolakan dari berbagai kalangan tersebut juga dilakukan dengan melayangkan gugatan secara perdata atas kebijakan program asimilasi dan hak integrasi yang dilakukan oleh kementerian hukum dan HAM.⁵³ Sebagai catatan, hingga Mei 2020, paling tidak terdapat 106 Narapidana yang dinilai melakukan kembali tindak pidana, pasca mengikuti program asimilasi dan hak integrasi.⁵⁴

Dalam paradigma yang berbeda, kepentingan yang dianulir dalam program asimilasi dan hak integrasi pada masa pandemi ini, relatif dapat dikatakan lebih luas dan besar, yang mencakup prinsip standar moralitas kemanusiaan atau dalam literasi hak asasi manusia biasa digunakan

istilah penghormatan terhadap *inherent dignity*.

Lebih lanjut, dalam hal ini yang diajukan adalah pencegahan akan adanya narapidana yang terinfeksi covid-19. Sebab jika hal demikian terjadi dan terlambat ditangani akan berimplikasi terhadap keseluruhan narapidana dan petugas Lapas. Mengingat kondisi Lapas secara umum yang *over crowded* dan rentan akan interaksi yang aktif dalam Lapas dapat memiliki tingkat penyebaran virus yang masif.⁵⁵

Selanjutnya adalah bahwa dalam masa-masa resesi saat ini, sangat dimungkinkan dengan kondisi Lapas yang *over crowded* tersebut akan memicu kondisi yang lebih berbahaya. Sebagai perbandingan negara Amerika yang semula belum memberlakukan pembebasan terhadap narapidana, telah memicu kerusuhan massal di berbagai penjaranya,⁵⁶ kemudian di susul dengan negara Kolombia dan Sri Lanka.

Berdasarkan uraian tersebut, jika dilakukan proses menimbang (*weighing*) terhadap signifikansi dari masing-masing prinsip yang berkonflik atau bertentangan. Maka dapat disimpulkan bahwa kendati terdapat narapidana yang melakukan kembali tindak pidana, namun secara kuantitatif dapat tergolong rendah. Atau dapat dikatakan hanya mencapai 0.12% dari total jumlah yang dibebaskan.⁵⁷

Sedangkan di lain sisi, jika mempertahankan status normal pada Lapas, dengan tetap

⁵² Kai Moller, *The Global Model of Constitutional Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2012, hlm 200.

⁵³ <https://news.detik.com/berita/d4993873/gaya-yasonna-tak-masalah-hadapi-gugatan-napi-asimilasi-berulah> (Diakses pada 14 Juni 2020).

⁵⁴ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200512150324-12-502544/106-napi-asimilasi-kembali-berulah-mencuri-hingga-pencabulan>(Diakses pada 14 Juni 2020).

⁵⁵ United Nation, "COVID-19 And Protection Of Right To Life In Places Of Detention" Covid-19 Human Rights Dispatch – Number 2 (2020), hlm.1

⁵⁶ <https://www.viva.co.id/berita/dunia/1209958-kerusuhan-pecah-di-amerika-narapidana-ngamuk-akibat-covid-19>(Diakses pada 14 Juni 2020)

⁵⁷ Dari total 38.882 narapidana yang menerima asimilasi per 20 April 2020 narapidana yang mengulangi lagi kejahatannya sebanyak 58 napi tercatat sebagai residivis. Artinya, hanya 0,12 % dari total keseluruhan napi yang telah menerima asimilasi <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/06/12321711/menkumham-dari-38882-napi-asimilasi-hanya-012-persen-yang-melakukan> (Diakses pada 14 Juni 2020)

mendayagunakan program asimilasi yang terintegrasi dengan Lapas (dalam keadaan normal), dimungkinkan justru akan mengarah pada penyebaran suspect covid-19, sebagaimana yang telah terjadi di Iran dan Amerika. Lebih lanjut, opsi pembebasan melalui asimilasi dan hak integrasi juga didasarkan pada pertimbangan bahwa infrastruktur kesehatan pada Lapas, masih dinilai belum memenuhi standar penanganan covid-19 yang serba terbatas saat ini.

D. Penutup

Program asimilasi dan hak integrasi yang dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM merupakan respon atas keadaan darurat (*state emergency*) yang dipicu diakibatkan pandemi covid-19. Dengan kata lain *ratio legis* dari Permenkumham Nomor 10 Tahun 2020 adalah skema alternatif yang berangkat dari semangat untuk merentas, memutus dan mencegah penyebaran virus covid-19.

Lebih lanjut, program asimilasi dan hak integrasi dengan skema di rumah, disamping dimaksudkan untuk mencegah dan menanggulangi penyebaran virus covid-19, juga didorong atas nilai kemanusiaan dalam

memperlakukan narapidana/anak yang selama ini mengalami *over capacity* di Lapas.

Lebih lanjut, pro dan kontra dari kebijakan asimilasi dan hak integrasi tidak dapat terhindari. Namun kendati demikian, dalam pengamatan penulis, berdasarkan hasil uji proporsionalitas, kebijakan asimilasi dan hak integrasi dalam masa pandemi merupakan kebijakan yang produktif dan berdayaguna sehingga kecenderungan penulis menempatkan kebijakan tersebut sebagai katagori yang progresif.

Oleh sebab itu, secara evaluatif, kebijakan dalam program asimilasi harus selalu diupayakan dan menjadi salah satu program dalam mensterilisasi lembaga pemasyarakatan serta dalam upaya meminimalisir adanya interaksi yang berlebihan baik internal maupun eksternal sehingga dapat dinilai produktif dalam memutus mata rantai penyebaran virus covid-19. Lebih lanjut, pelaksanaan program ini tidak dapat terlepas dari upaya bersama, sehingga perlu adanya pelibatan masyarakat dalam mengawal program asimilasi, dengan menjadikan masyarakat sebagai mitra Kementerian Hukum dan HAM atas pengawasan dan kontrol narapidana yang sedang menjalani program asimilasi dan integrasi di wilayah bersangkutan.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Ashiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Rajawali Grafindo Persada, 2007).
- Barak, Aharon, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).
- Cavadino, Michael dan Dignan, James, *The Penal System an Introduction*, (London: Sage Publications, 2003).
- Domrin N, Alexander, *The Limits of Russian Democratisation Emergency Powers and State of Emergency*, (London & New York: Routledge, 2006)
- Donnelly, Jack, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, (Ithaca and London: University Press, 2003).
- Iyer, Venkat, *States of Emergency: The Experience of India New Delhi*, (United State of America:2000).
- Kepaniteraan Dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Laporan Hasil Penelitian Penafsiran Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar*, (Jakarta: Pusat Penelitian, Pengkajian Perkara Dan Pengelolaan Teknologi Informasi Dan Komunikasi, 2016)
- Klatt, Matthias dan Moritz Meister, *The Constitutional Structure of Proportionality* (United State of America: OUP Oxford, 2012).
- K.M Smith, Rhona dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008)
- Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Kencana, 2008)
- Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung: ALFABETA, 2012)
- Sihombing, Herman, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Djambatan, 1996).

B. Hasil Penelitian

- Arsil, Fitra, "Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial", *Jurnal Hukum dan Pembangunan, Volume 48, Nomor.1* (2018)
- P. Sheeran, Scoot "Reconceptualizing States of Emergency under International Human Rights Law: Theory, Legal Doctrine, and Politics", *Michigan Journal of International Law, Volume 34, Issue 3*, (2013)
- Schlink, Bernhard."Proportionality InConstitutional Law: Why Everywhere ButHere?", *Duke Journal of Comparative & International Law*, (2012)
- Palupi Kurnianingrum, Trias "Kontroversi Pembebasan Narapidana Di Tengah Pandemi Covid-19" Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis, Volume Xii, Nomor II (2020)
- Christianto, Hwian, "Penafsiran Hukum Progresif Dalam Perkara Pidana" *Mimbar Hukum, Volume 23, Nomor 3* (2011)
- H. Situmorang, Victorio "Lembaga Pemasyarakatan Sebagai Bagian Dari Penegakan Hukum (Correctional Institution As Part Of Law Enforcement)" *Badan Penelitian Dan Pengembangan Hukum Dan Ham Kementerian Hukum Dan HAM R.I, Volume 13, Nomor 1, Maret* (2019)

C. Putusan Pengadilan

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2-3/PUU-V/2007, hlm 459-460

D. Internet

- United Nation, "COVID-19 And Protection Of Right To Life In Places Of Detention" Covid-19 Human Rights Dispatch - Number 2 (2020)
<https://www.epsu.org/article/fighting-covid-19-prisons-and-detention-centres-europe> (diakses pada 11 Juni 2020)
<https://www.prisonstudies.org/map/middle-east> (diakses pada 12 Juni 2020)
<https://www.theguardian.com/world/2020/mar/19/iran-to-pardon-10000-including-security-prisoners> (diakses pada 12 Juni 2020)
<https://www.prisonstudies.org/country/philippines> diakses pada 12 Juni 2020)
<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-philippines-prison-idUSKCN2241G3> (diakses pada 12 Juni 2020)
<https://www.aljazeera.com/news/2020/05/philippines-10000-prisoners-released-virus-fears-200502095707880.html> (diakses pada 12 Juni 2020)
<https://www.prisonstudies.org/country/indonesia> (diakses pada 12 Juni 2020)
<http://ditjenpas.go.id/category/news-pas> (diakses pada 12 Juni 2020)
<https://kabar24.bisnis.com/read/20200506/16/1237186/program-asimilasi-dan-integrasi-kurangi-overcrowding-hingga-30-persen-di-lapas> (diakses pada 12 Juni 2020)
<https://time.com/5811237/coronavirus-middle-east-prisoners-released/> (diakses pada 14 Juni 2020)
<https://theintercept.com/2020/04/21/coronavirus-rikers-island-jail-nyc/> (diakses pada 14 Juni 2020)
<https://nasional.kompas.com/read/2020/05/06/12321711/menkumham-dari-38882-napi-asimilasi-hanya-012-persen-yang-melakukan> (diakses pada 14 Juni 2020)

BIODATA PENULIS

M. Reza Baihaki, S.H. menyelesaikan program sarjanah di Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta, dengan dua program studi yaitu, Perbandingan Mazhab dan Ilmu hukum (konsentrasi Hukum Kenegaraan). Berdasarkan pengalamannya sebagai mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum, tercatat berhasil meraih beberapa juara dalam kompetisi bidang hukum, seperti juara II lomba Debat Hukum Nasional Diponegoro Law Fair (2016), Juara II Lomba Debat Hukum Padjajaran Law Fair (2016) dan Juara II Lomba Debat Konstitusi Antar Perguruan Tinggi Se-Indonesia di Mahkamah Konstitusi (2018). Selepas dari menyelesaikan studi starata satu (S1), yang bersangkutan sempat berkarir sebagai Analis dalam Pengkajian Naskah Kepemiluan di Biro Hukum Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum RI (2019) hingga akhirnya memutuskan untuk melanjutkan pendidikannya di strata dua (S2). Kini yang bersangkutan aktif sebagai Mahasiswa Program Magister Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dan menjadi Peneliti Senior di Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional UIN Jakarta. Setidaknya hingga kini, tercatat beberapa tulisan dan publikasi yang telah dan akan dimuat, seperti "yang membala diri harus berhadapan dengan hukum", Anomali Instruksi Presiden dalam Penanganan Wabah Corona" dan "Memahami Ratio Legis Revisi RUU MK", yang dimuat dalam media online Detik.com. Adapun publikasi berbasis jurnal ilmiah, seperti "Problematika Kebijakan Hukum Terbuka (*open Legal Policy*) dalam Periodisasi Masa Jabatan Hakim Konstitusi" (sedang dalam proses publikasi dan akan dimuat dalam Jurnal Konstitusi Vol.17 No.3 tahun 2020), serta "Persentuhan Instrumen *Command and Control* dan Instrumen Ekonomi dalam Penataan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup" (sedang dalam proses Publikasi dan Akan dimuat dalam Jurnal Lingkungan Hidup Indonesia Vol.7 No.1 Desember 2020).

Siti Nurhalimah, S.H. lahir di Bogor. Tercatat sebagai alumni Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta dengan mengambil Program Studi Ilmu Hukum. Selama kuliah, penulis aktif mengikuti perlombaan debat hukum nasional, diantaranya Padjajaran Law Fair 2017, Ubaya Law Fair 2018 dan Debat Hukum antar Perguruan Tinggi Se-Indonesia, yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI. Saat ini sebagai penulis pada buletin 'Adalah UIN Jakarta, editor pada Jurnal Cita Hukum UIN Jakarta, dan aktif sebagai Peneliti di Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional, UIN Jakarta.

KONSTITUSIONALITAS PEMBERLAKUAN PERPPU PEMILUKADA DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PENUNDAAN PEMILUKADA SERENTAK TAHUN 2020

(The Constitutional Basis of Government Regulation in Lieu of Law on Regional General Election and its Implication on the Postponement of Simultaneous Regional General Election 2020)

Farida Azzahra dan Aloysius Eka Kurnia

Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Jalan Salemba Raya Nomor 4
DKI Jakarta
Email: faridaazzahra11@gmail.com dan ekakur02@gmail.com

Abstrak

Peraturan perundang-undangan terkait Pemilu di Indonesia saat ini belum mengatur mengenai kewenangan KPU untuk menunda pelaksanaan Pemilu serentak serta menetapkan jadwal Pemilihan ulang. Adapun meski Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 melegitimasi penundaan penyelenggaraan Pemilu akibat terjadinya sebuah bencana, namun Undang-Undang *a quo* tidak menjelaskan perihal lembaga mana yang berwenang menunda penyelenggaraan Pemilu jika bencana yang dimaksud adalah bencana nasional. Atas hal tersebut, Presiden melalui Perppu Nomor 2 Tahun 2020 telah mengeluarkan dasar hukum guna mengatur kewenangan KPU dalam menunda dan menetapkan jadwal pelaksanaan Pemilu serentak. Untuk itu, penelitian ini bermaksud untuk meneliti konstitusionalitas Perppu tersebut beserta implikasinya terhadap pelaksanaan Pemilu. Permasalahan yang akan ditinjau dalam penelitian ini akan menyangkut persoalan mengenai bagaimana kedudukan KPU dalam pelaksanaan Pemilu di Indonesia serta bagaimana konstitusionalitas Perppu tersebut. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberlakuan Perppu tersebut merupakan bentuk upaya mencegah terjadinya kekosongan hukum dalam penyelenggaraan Pemilu di tengah situasi penyebaran Covid-19. Hal ini berlaku konstitusional dan bukan merupakan bentuk intervensi pemerintah terhadap kemandirian lembaga negara.

Kata Kunci: Perppu, Pemilu, Konstitusi

Abstract

The existing laws about the election in Indonesia haven't regulate the authority of the General Election Commission (KPU) to postpone the implementation of the general election. The a quo Law also doesn't explain which institution has the authority to postpone the election if the national disaster happened. For this reason, the President through government regulation in lieu of law No.2 of 2020 (Perppu) has issued a legal basis to regulate the KPU's authority in postponing the regional election simultaneously. Therefore, this research intends to examine the constitutionality of the Perppu and its implications for the regional election. This research used a normative juridical method. The results shows that the implementation of Perppu is a form of effort to prevent a legal vacuum of the election in the midst of the situation of Covid-19. This applies constitutionally and is not a form of government intervention on the independence of state institutions.

Keywords: *The Government Regulation in lieu of Law, Regional Election, Constitution*

A. Pendahuluan

Kewenangan untuk menunda penyeleng-

garaan Pemilu serentak 2020 akibat penyebaran Pandemi Covid-19 yang telah men-

jangkau 270 daerah pemilihan di Indonesia seharusnya dapat menjadi bagian dari kewenangan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Adapun Pemilihan Umum (Pemilu) itu sendiri pada ketentuan Pasal 22E Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) dalam prosesnya harus dilaksanakan oleh suatu komisi yang mandiri sebagaimana hal tersebut selayaknya dijalankan oleh KPU. Oleh karena itu, ketika Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut Undang-Undang Pemilukada) dalam pengaturannya tidak mengatribusikan kewenangan yang dimaksud kepada KPU, maka dibutuhkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagai jenis peraturan yang dapat mengakomodir pengatribusian kewenangan tersebut dalam situasi kedaruratan yang terjadi.

Sebagaimana diketahui, sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini mengenal lima bentuk Pemilu, yakni Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Anggota Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang terdiri dari DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah yang terdiri dari

Gubernur, Bupati dan Walikota (Pemilukada). Kendati di dalam UUD NRI 1945 tidak disebutkan secara tegas perihal mekanisme Pemilihan untuk memilih Gubernur, Bupati, maupun Walikota, namun menurut Rozali Abdullah mekanisme Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sudah seharusnya dibentuk secara sinkron dengan mekanisme yang dipakai untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.¹ Adapun hal tersebut didasarkan atas pemahaman bahwa daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang mana hal tersebut juga mengartikan perlunya kesatuan sistem dalam hal pemilihan untuk pimpinan pemerintahan di pusat maupun di daerah.²

Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia saat ini dilaksanakan melalui mekanisme Pemilukada serentak. Adapun maksud dari Pemilukada serentak adalah pemilihan langsung kepala daerah oleh masyarakat di satu daerah melalui mekanisme pemungutan suara yang dilaksanakan bersamaan dengan pemungutan suara pada pemilihan kepala daerah di daerah lainnya.³ Mekanisme Pemilukada serentak ini pertama kali dilaksanakan pada tahun 2015 dan berlanjut di tahun 2018. Dalam perencanaannya menurut Undang-Undang Pemilukada, mekanisme Pemilukada serentak juga sedianya akan dilaksanakan untuk memilih kepala daerah di 270 daerah pemilihan di Indonesia pada tahun 2020.

Pelaksanaan Pemilukada serentak tahun

¹ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005), hlm. 53.

² *Ibid.*

³ Pada ketentuan peralihan di dalam Undang Undang Pemilukada dijelaskan bahwa pemungutan suara serentak dilaksanakan di tahun yang sama dimana kepala daerah pada daerah tersebut akan mengakhiri masa tugasnya. Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang*, UU No. 1 Tahun 2015, Lembaran Negara RI No. 245 Tahun 2014, Pasal 201 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (4).

2020 sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Pemilukada diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020 (selanjutnya disebut PKPU No. 15 Tahun 2019). Pada bagian Lampiran PKPU No. 15 Tahun 2019, disebutkan bahwa pelaksanaan pemungutan suara untuk Pemilukada tahun 2020 sedianya akan dilaksanakan pada tanggal 23 September 2020. Akan tetapi, rencana penyelenggaraan Pemilukada tahun 2020 tersebut harus tertunda akibat adanya penyebaran Pandemi Covid-19 yang melumpuhkan seluruh sektor pembangunan.

Pandemi Covid-19 pertama kali ditetapkan sebagai bencana yang mengakibatkan kedaruratan kesehatan masyarakat melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) (selanjutnya disebut Keppres Nomor 11 Tahun 2020).⁴ Melalui Keppres Nomor 11 Tahun 2020 tersebut, muncul beragam kebijakan untuk menanggulangi penyebaran Pandemi Covid-19 yang salah satunya adalah kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar

(PSBB).⁵ Kebijakan PSBB yang diterapkan oleh banyak Pemerintah Daerah untuk menekan angka penularan Covid-19 kemudian berdampak langsung terhadap penyelenggaraan Pemilukada 2020 yang harus tertunda untuk waktu yang belum dapat ditentukan.⁶

Penundaan dan pelaksanaan Pemilukada susulan dalam pengaturannya telah diatur di dalam Undang-Undang Pemilukada atas dasar syarat-syarat tertentu apabila pada sebagian daerah pemilihan mengalami bencana alam, kerusuhan, dan/atau gangguan lainnya.⁷ Akan tetapi, penundaan yang dimaksud dalam Undang-Undang Pemilukada ini hanya bersifat lokal dan tidak dapat mengakomodir penundaan Pemilukada yang bersifat nasional.⁸ Selain itu, mekanisme penundaan juga dilakukan dengan tahapan yang berjenjang.

Ketiadaan dasar hukum terkait penundaan dan penjadwalan ulang Pemilukada tahun 2020 yang sesuai dengan kondisi kedaruratan kesehatan masyarakat akibat Pandemi Covid-19 memunculkan inisiatif dari Pemerintah untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur,

⁴ Keputusan Presiden ini didasarkan atas ketentuan dari Undang Undang Keekarantinaan Kesehatan yang mengakomodir pemberlakuan kekarantinaan kesehatan oleh Pemerintah terhadap masyarakat akibat sebuah wabah penyakit. Republik Indonesia, *Undang Undang Keekarantinaan Kesehatan*, UU No. UU No. 6 Tahun 2018, Lembaran Negara RI No. 128 Tahun 2018, Pasal 10 ayat (1).

⁵ Kebijakan PSBB adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Pembatasan yang ada dapat diterapkan di suatu daerah atas permohonan yang dibuat oleh Kepala Daerah bersangkutan. Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Kesehatan Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019* (Covid-19), Permenkes No. 9 Tahun 2020, Berita Negara RI No. 326 Tahun 2020, Pasal 3 Ayat (1).

⁶ Pada ketentuan PSBB terdapat beberapa pembatasan kegiatan menghimpun sejumlah masyarakat. *Ibid.*, Pasal 13 ayat (1).

⁷ Republik Indonesia, *Undang Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang*, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Lembaran Negara RI No. 245 Tahun 2014, Pasal 120 Ayat (1).

⁸ *Ibid.*, Pasal 120 ayat (1) dan Pasal 121 ayat (1).

Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut Perppu Nomor 2 Tahun 2020). Pemberlakuan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 oleh Pemerintah dimaksudkan agar penundaan PemiluKada tahun 2020 memiliki dasar hukum yang mengikat dan sesuai dengan kondisi negara yang sedang memberlakukan kedaruratan kesehatan masyarakat dan kebijakan PSBB akibat Pandemi Covid-19.

Perppu Nomor 2 Tahun 2020 yang ditetapkan oleh Presiden selain mengakomodir ketentuan mengenai penundaan PemiluKada akibat wabah penyakit yang terjadi dalam skala nasional, juga menetapkan KPU sebagai lembaga yang berwenang untuk menetapkan tanggal PemiluKada serentak lanjutan.⁹ Akan tetapi, sekalipun kewenangan untuk menetapkan tanggal PemiluKada lanjutan berada pada KPU, Perppu No. 2 Tahun 2020 telah menetapkan terlebih dahulu bulan Desember 2020 sebagai waktu pemungutan suara dalam PemiluKada serentak tahun 2020.¹⁰

Keberadaan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 di satu sisi merupakan sebuah wadah untuk memperjelas upaya penundaan PemiluKada serentak tahun 2020 yang diakibatkan oleh Pandemi Covid-19. Namun, di sisi lain, keberadaan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 juga ditafsirkan sebagai perintah dari Pemerintah kepada KPU untuk menyelenggarakan PemiluKada serentak lanjutan sesuai dengan kriteria yang dibentuk oleh Pemerintah melalui Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tersebut.

Penelitian ini akan menganalisis mengenai landasan konstitusional dari pemberlakuan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 sebagai instru-

men hukum yang memberikan alternatif penyelesaian masalah perihal kewenangan penundaan PemiluKada serentak Tahun 2020. Untuk memberikan analisa yang komprehensif sebagaimana tujuan penelitian ini maka penelitian ini akan menjawab dua pertanyaan hukum, yaitu: (1) Bagaimanakah kedudukan KPU dalam pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah di Indonesia? (2) Bagaimanah konstitusionalitas Perppu Nomor 2 Tahun 2020 dan kaitannya dengan independensi KPU sebagai pelaksana PemiluKada di Indonesia?

B. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum Yuridis Normatif (*Legal Research*) dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Melalui metode Yuridis Normatif, penelitian ini akan menelaah norma peraturan perundang-undangan dan juga teori hukum yang berkaitan dengan judul penelitian.

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan atau *library research*. Teknik kepustakaan ini digunakan untuk memperoleh data sekunder yang diperoleh melalui pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder melalui studi dokumen. Adapun bahan hukum primer yang digunakan di sini antara lain ialah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

⁹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang*, Perppu No. 2 Tahun 2020, Lembaran Negara RI No. 128 Tahun 2020, Pasal 122A ayat (3).

¹⁰ *Ibid.*, Pasal 201A ayat (2).

3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;
4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;
5. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;
6. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;
7. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019.

Sedangkan bahan hukum sekunder meliputi publikasi terkait hukum yang tidak termasuk dalam dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum antara lain yaitu: buku-buku teks, jurnal hukum, serta komentar atau pandangan ahli atas putusan pengadilan

yang berkaitan dengan judul penelitian, yakni literatur seputar penyelenggaraan Pemilukada, pelaksanaan Pemilukada, serta kedudukan Perppu.

Selanjutnya, metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif. Adapun metode analisis kualitatif merupakan analisis data yang tidak menggunakan angka, melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan hasil penelitian.

C. Pembahasan

1. Kedudukan KPU dalam Pelaksanaan Pemilukada serta Kewenangan Penundaan Pemilukada

Pemilihan Umum bahwasanya merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan.¹¹ Pemilihan Umum berfungsi sebagai media untuk menjaring para politisi yang akan mewakili rakyat dalam lembaga perwakilan maupun yang akan memimpin pemerintahan.¹² Adapun dalam dimensi lain, Pemilu juga merupakan wadah yang memiliki fungsi sebagai sarana untuk menyampaikan hak-hak demokrasi rakyat.¹³ Dalam hal ini terlihat bahwa antara nilai-nilai demokrasi dan Pemilu memiliki sebuah keterkaitan yaitu bahwa demokrasi membutuhkan lembaga perwakilan dan pemerintahan untuk mewujudkan tujuannya sedangkan lembaga tersebut hanya dapat diwujudkan melalui pemilu.¹⁴

Pemilihan Umum selain dilaksanakan untuk memilih pelaksana tugas pemerintahan di tingkat nasional, juga dilaksanakan untuk

¹¹ Miriam Budiardjo, *Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1982), hlm. 175..

¹² Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 60.

¹³ Abdul Bari Azed, "Sistem Pemilihan Umum di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan Volume 17 Nomor 2* (1987): 170.

¹⁴ Abdul Bari Azed dan Amir Makmur, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013), hlm. 11.

memilih penyelenggara urusan pemerintahan daerah pada masing-masing tingkat daerah.¹⁵ Pemilihan Kepala Daerah dan DPRD sebagai penyelenggara urusan pemerintahan daerah yang dipilih melalui Pemilukada didasarkan pada amanat UUD NRI 1945.¹⁶ Oleh sebab itu, dapat dinilai bahwa penyelenggaraan mekanisme Pemilukada untuk memilih penyelenggara urusan pemerintahan daerah, khususnya kepala daerah telah berlandaskan pada prinsip negara hukum karena telah diatur di dalam konstitusi negara.

Untuk diketahui terlebih dahulu bahwa kepala daerah sebelum tahun 2005 dipilih melalui mekanisme pemilihan yang dilakukan oleh DPRD.¹⁷ Akan tetapi, sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilukada.¹⁸ Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung bahwasanya merupakan wujud pelaksanaan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat yang juga sesuai dengan amanah Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945, dimana Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala pemerintahan daerah dipilih secara demokratis.¹⁹

Pemilukada sebagai mekanisme untuk memilih kepala daerah kemudian mendapatkan

basis yuridisnya dalam pengaturan pada Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut Undang Undang Pemilukada). Pada Undang-Undang Pemilukada tersebut, diatur mengenai tata cara penyelenggaraan pemilukada, termasuk di dalamnya perihal organ penyelenggara pemilukada pada tiap daerah pemilihan.

Pemilukada yang mendapatkan basis yuridisnya sebagai sebuah perangkat hukum pada prinsipnya juga merupakan bagian dari subsistem hukum di Indonesia. Pemilukada sebagai kaidah hukum dalam sistem hukum Indonesia memerlukan sebuah organ atau yang dikenal sebagai struktur hukum yang berfungsi untuk melaksanakan ketentuan pengaturan yang telah diatur di dalam undang-undang yang dimaksud.²⁰ Adapun keberadaan KPU beserta Komisi Pemilihan Umum di daerah (KPUD) merupakan struktur hukum yang dimaksud dalam penyelenggaraan Pemilukada sebagaimana diatur di dalam Undang Undang Pemilukada.

Penyelenggaraan Pemilukada secara langsung kemudian menjadi tanggung jawab dan kewenangan KPU serta KPUD.²¹ Adapun

¹⁵ Ansori, "Legalitas Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Menyelenggarakan Pilkada", *Jurnal Konstitusi Volume 14 Nomor 3* (2017): 565.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ IRetno Saraswati, "Legalitas Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Menyelenggarakan Pilkada", *Jurnal Dinamika Hukum 14 Nomor 2* (2014): 362.

¹⁸ Ali Marwan Hsb, "Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013", *Jurnal Legislasi Indonesia Volume 13 Nomor 3* (2016): 229.

¹⁹ *Ibid.*, hlm.227-228.

²⁰ Dalam Teori Sistem Hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, terdapat tiga komponen sistem hukum, yakni substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*). Adapun struktur hukum sendiri berkaitan dengan organ yang membuat atau menjalankan suatu aturan, dalam Lindra Damela, "Tinjauan Sistem Hukum dalam Penerapan Peraturan Daerah Syari'ah di Tasikmalaya", *Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum Volume 50 Nomor 1* (2015): 263.

²¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

dalam hal ini KPU bertugas untuk menyusun serta menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan yang kemudian dituangkan dalam bentuk Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU). Sedangkan mengenai perencanaan dan penetapan jadwal Pemilihan, hal tersebut ditetapkan oleh KPUD. Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi berwenang untuk merencanakan dan menetapkan jadwal Pemilihan Gubernur, sementara KPUD Kabupaten/Kota menetapkan jadwal Pemilihan Bupati dan Walikota.²²

Secara kelembagaan, keberadaan KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu memang tidak termasuk dalam bagian lembaga tinggi negara, bahkan nama KPU sendiri tidak ditentukan dalam konstitusi, melainkan dalam Undang-Undang Pemilu. Akan tetapi, konstitusi telah mengatur secara khusus mengenai pembentukan lembaga penyelenggara Pemilu yang dirumuskan secara tegas dalam Pasal 22E UUD NRI 1945.²³ Pasal 22E Ayat (5) UUD NRI 1945 mengatur bahwa: "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*"²⁴. Adapun selanjutnya Pasal 22E Ayat (6) UUD NRI 1945 mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai keberadaan komisi pemilihan umum akan diatur secara khusus dalam undang-undang. Undang-Undang ini

lah kemudian yang akan memberi wewenang kepada KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu dan membentuk PKPU sebagai aturan teknis dalam penyelenggaraan Pemilu.

Berdasarkan ketentuan dalam konstitusi tersebut, terlihat bahwa kedudukan KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu memiliki arti penting yang keberadaannya telah dijamin dan dilindungi secara konstitusional dalam UUD NRI 1945.²⁵ Atas hal tersebut, keberadaan lembaga KPU dapat dikatakan sebagai lembaga negara yang memiliki *constitutional importance*. Artinya, meski tidak diatur secara eksplisit dalam konstitusi, namun KPU memiliki kedudukan yang sama penting dengan lembaga negara yang diatur secara eksplisit dalam konstitusi.²⁶ Selain itu, kedudukan KPU sebagai lembaga yang memiliki *constitutional importance* bahwasanya juga didukung dengan sifat kemandirian lembaga yang mengharuskan KPU untuk bersifat independen. Untuk itu, dalam menjalankan kewenangan yang bersumber dari undang-undang, KPU tidak boleh berada dalam pengaruh individu, golongan, partai politik, hingga pemerintah, guna mewujudkan netralitas dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia²⁷.

Kewenangan yang diperoleh KPU dalam menjadi penyelenggara Pemilu tingkat nasional tersebut juga tidak dapat terlepas

Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara RI No.23 Tahun 2015, Pasal 8 Ayat (1).

²² Ansori, Jazim Hamidi, dan Muhammad Ali Safa'at, "Kedudukan Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013", *Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum* (2016): 8.

²³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi), hlm.235.

²⁴ Indonesia, Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 22E Ayat (5).

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...*, hlm.37.

²⁶ *Ibid*, hlm.25.

²⁷ Fajar Alfiana, "KPU dan Konsolidasi Demokrasi: Studi Terhadap Independensi KPU Kota Makassar", *Jurnal Vox Populi Volume 2 Nomor 2* (2019):134.

dalam hubungannya dengan penyelenggaraan Pemilihan di tingkat daerah. Oleh sebab itu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum telah mengatur mengenai pembentukan KPU pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota.²⁸ Adapun keberadaan Komisi Pemilihan Umum di tingkat daerah ini (KPUD) dimaksudkan sebagai pelaksana Pemilihan di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan bagian dari KPU. Dalam hal ini KPUD mengemban wewenang dalam pelaksanaan Pemilukada serentak baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, termasuk dalam pelaksanaan Pemilukada 2020 yang akhirnya harus mengalami penundaan.

Pengaturan terkait penyelenggaraan Pemilukada 2020 sebagaimana di kemudian hari memunculkan masalah terkait penyelenggaraannya telah diatur sebelumnya pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Pada ketentuan Pasal 201 Ayat (6) Undang Undang tersebut disebutkan bahwa: "*Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2015 dilaksanakan pada bulan September tahun 2020*".²⁹ Lebih lanjut terkait jadwal tahapan persiapan dan penyelenggaraannya telah disebutkan dalam Lampiran PKPU Nomor 15 Tahun 2019 Tentang

Tahapan, Program Dan Jadwal Penyelenggaraan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020 dimana tahap pemungutan suara dilaksanakan pada 23 September 2020.³⁰ Akan tetapi mengingat adanya penyebaran Pandemi Covid-19 yang terjadi saat ini, maka pelaksanaan Pemilukada tahun 2020 harus mengalami penundaan.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa Presiden telah mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019* (Covid 19). Adanya Keppres tersebut kemudian melahirkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sebagai bentuk respon terhadap penyebaran Pandemi Covid-19 sekaligus pelaksanaan kekarantinaan kesehatan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan. Selanjutnya Presiden merubah status kedaruratan kesehatan Pandemi Covid-19 menjadi bentuk bencana non-alam yang dituangkan di dalam Keppres Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional. Adanya penetapan status bencana non alam dan pemberlakuan PSBB ini kemudian berpengaruh pada penundaan pelaksanaan Pemilukada 2020.

Terkait pengaturan mengenai penundaan pemilukada di dalam Undang Undang Pemilukada pada dasarnya telah diatur di dalam

²⁸ Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara RI No. Tambahan Lembaran Negara RI No.59 Tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara No.2791, Pasal 4.

²⁹ *Ibid*, Pasal 201 Ayat (6).

³⁰ Lampiran Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020.

Pasal 120 dan 121 Undang-Undang Pemilukada. Pasal 120 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengatur bahwa: "*Dalam hal sebagian atau seluruh wilayah Pemilihan terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan Pemilihan tidak dapat dilaksanakan, maka dilakukan Pemilihan lanjutan.*"³¹ Sedangkan Pasal 121 mengatur bahwa: "*Dalam hal di suatu wilayah Pemilihan terjadi bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya yang mengakibatkan terganggunya seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan maka dilakukan Pemilihan susulan*"³². Secara prinsip dalam hal ini penundaan Pemilukada dimungkinkan untuk dilaksanakan apabila hal tersebut memenuhi kriteria penundaan pemilukada sebagaimana yang dimaksud di dalam Pasal 120 dan Pasal 121 Undang Undang Pemilukada.

Penyebaran Pandemi Covid-19 sebagaimana yang telah ditetapkan melalui Keppres Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional dapat dinilai sebagai bentuk gangguan yang memenuhi syarat penundaan Pemilukada. Terkait keberadaan gangguan yang berpengaruh terhadap penyelenggaraan Pemilukada maka penundaan Pemilukada juga akan ditetapkan dengan pemilihan lanjutan dan pemilihan susulan sebagaimana ketentuan pada Undang Undang Pemilukada. Pemilihan lanjutan dilakukan dalam hal terjadi hambatan

pada sebagian atau seluruh wilayah pemilihan, sehingga perlu dilakukan Pemilihan lanjutan yang dimulai dari tahap penyelenggaraan Pemilihan yang terhenti, sementara Pemilihan susulan dilakukan pada suatu wilayah dan dilakukan untuk seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilihan.³³

Berdasarkan hal tersebut, dapat dilihat bahwasanya Undang-Undang Pemilukada telah mengenal istilah penundaan pelaksanaan Pemilukada dan keberadaan pemilihan lanjutan serta pemilihan susulan. Akan tetapi, penundaan yang diatur dalam Undang-Undang Pemilukada masih bersifat pendekatan lokal, sehingga tidak mampu untuk mengakomodir kondisi yang disebabkan oleh penyebaran Pandemi Covid-19 yang berskala nasional. Selain itu, mekanisme penundaan pelaksanaan Pemilukada yang dilanjutkan melalui skema Pemilukada lanjutan dan skema Pemilukada susulan hanya dapat dilaksanakan melalui usul Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) kepada KPU Kabupaten/Kota dan/atau KPU Provinsi dengan tahapan yang berjenjang.³⁴

Ketiadaan pengaturan yang mengakomodir penundaan Pemilukada secara serentak di lebih dari satu daerah pemilihan menyebabkan adanya kekosongan hukum dalam penyelenggaraan Pemilukada serentak 2020 di Indonesia. Adapun jika mengacu pada kelembagaan KPU berdasarkan UUD NRI 1945, maka KPU selaku institusi yang mandiri hanya dapat melaksanakan tugasnya berdasarkan perintah

³¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara RI No.23 Tahun 2015, Pasal 120.

³² *Ibid*, Pasal 121 Ayat (1)

³³ *Ibid*, Pasal 120 dan 121 Ayat (2)

³⁴ Menurut Undang-Undang Pemilukada, kewenangan untuk menetapkan penundaan Pemilukada berada pada KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota. Hal ini membentuk alur birokrasi yang sangat menyulitkan dalam hal penundaan Pemilukada yang seharusnya dapat langsung dilaksanakan oleh KPU.

dari undang-undang yang mengaturnya. Hal ini merupakan konsekuensi dari kedudukan Indonesia sebagai negara hukum yang berarti bahwa setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁵ Dalam hal ini, sekalipun KPU memiliki kewenangan untuk membentuk PKPU, namun tidak ada pengaturan dalam undang-undang yang memberi kewenangan pada KPU untuk menunda pelaksanaan PemiluKada secara serentak. Oleh sebab itu, dibutuhkan peraturan perundang-undangan sebagai payung hukum yang dapat mengakomodir kewenangan KPU dalam melakukan penundaan PemiluKada serentak di Indonesia.

2. Konstitusionalitas Perppu PemiluKada Dan Kaitannya Dengan Independensi KPU

Ketiadaan instrumen hukum yang mengatur mengenai penundaan PemiluKada berskala nasional termasuk ketiadaan kewenangan bagi KPU untuk menetapkan tanggal pemiluKada pasca-penundaan, membuat pemerintah mengambil inisiatif untuk mengesahkan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 untuk mengisi kekosongan hukum yang ada. Pembentukan Perppu sebagai peraturan perundang-undangan setingkat Undang Undang yang pembentukannya diinisiasi oleh Presiden pada akhirnya ditempuh oleh pemerintah akibat kedaruratan yang ada.³⁶

Keberadaan Perppu sebagai produk hukum

pengganti undang-undang yang kedudukannya setingkat dengan undang-undang bahwasanya dilandasi oleh ketentuan dalam Pasal 12 dan Pasal 22 UUD NRI 1945. Ketentuan Pasal 12 UUD NRI 1945 mengatur bahwa: "*Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang*". Sedangkan Pasal 22 Ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur bahwa: "*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*". Berdasarkan pengaturan pada kedua pasal tersebut, dapat kita lihat bahwasanya terdapat dua tipe Perppu. Pertama yang diterbitkan dalam hal keadaan bahaya, dan yang kedua Perppu sebagai undang-undang biasa dan bersifat sementara yang diterbitkan karena adanya hal ihwal kegentingan memaksa.³⁷

Untuk diketahui terlebih dahulu bahwa kedudukan Presiden dalam ketatanegaraan di Indonesia dapat dilihat sebagai dua sisi, yaitu sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara.³⁸ Hal tersebut tidak dapat dilepaskan dari sistem pemerintahan di Indonesia yang menganut sistem presidensial dimana pengaruh Presiden sangat kuat dalam sebuah negara.³⁹ Kewenangan Presiden yang besar dalam sistem presidensial harus selalu dilihat dalam konteks bahwa Presiden memiliki tanggung jawab konstitusional sebagai kepala negara untuk menjaga kelancaran urusan

³⁵ Ni'matul huda, *Negara Hukum dan Demokrasi & Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm.19.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 303.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, "Dua tipe Perppu" (paper disampaikan pada Webinar Perkembangan Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia, Jakarta, 30 April 2020).

³⁸ Mohammad Hudi, "Kedudukan Dan Tanggung Jawab Presiden Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia", *Mimbar Yustisia volume 2 Nomor 2* (2018): 185.

³⁹ Sistem Presidensial memiliki empat karakteristik yaitu bahwa sistem ini menganut pemisahan kekuasaan, kabinet dan Presiden yang tidak bertanggung jawab terhadap parlemen, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, dan dipilih melalui dewan pemilih. Ahmad Yani, "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang Undang Dasar 1945", *Jurnal Legislasi volume 15 Nomor 2* (2018): 60.

penyelenggaraan kekuasaan negara.⁴⁰

Korelasi antara Perppu dan sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan di Indonesia dapat dilihat dari kenyataan bahwa Presiden selaku lembaga eksekutif dianggap paling mengetahui dan memiliki akses terluas dalam memperoleh informasi yang paling dibutuhkan dalam proses pembentukan undang-undang.⁴¹ Selain itu, pembentukan Perppu oleh Presiden juga didasarkan untuk menjaga terjaminnya keselamatan negara yang mengharuskan pemerintah untuk bertindak secara lekas dan cepat. Lebih lanjut, tindakan secara lekas dan cepat tersebut dipengaruhi oleh adanya kegentingan atau keadaan darurat yang mengharuskan Presiden untuk mengambil langkah luar biasa dalam proses pembentukan hukum.⁴²

Perihal keadaan bahaya pada tataran teori sangat lekat dengan keberadaan "*the state of emergency*". Adanya klausul "*the state of emergency*" atau keadaan darurat dalam suatu negara, memberi kewenangan khusus kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan atau kepada otoritas konstitusional lainnya untuk mendeklarasikan atau menetapkan berlakunya dan berakhirnya suatu keadaan darurat dengan menerbitkan aturan-aturan yang bersifat sementara selama dalam keadaan darurat dengan menanggukkan berbagai jaminan hak dan kebebasan, bahkan juga menanggukkan berbagai proses penegakan hukum. Hal ini perlu disadari semata-mata dilakukan dalam rangka penyelamatan

kepentingan seluruh rakyat.⁴³

Berbeda dengan rezim negara dalam keadaan darurat, penafsiran mengenai Pasal 22 UUD NRI 1945 mengenai hal ihwal kegentingan memaksa lebih didasarkan pada ketiadaan suatu produk hukum atau kekosongan hukum yang terjadi. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 138/PUU-VII/2009, dimana MK menetapkan tiga parameter atau tiga syarat adanya "kegentingan memaksa" bagi Presiden untuk menerbitkan Perppu, yakni sebagai berikut:⁴⁴

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;

Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang relatif lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Jika mengacu pada parameter keadaan darurat sebagai syarat pembentukan Perppu dapat dikatakan bahwa lahirnya Perppu Nomor 2 Tahun 2020 mengenai perubahan atas Undang-Undang Pemilukada dikarenakan terjadinya kekosongan hukum terkait pengaturan kewenangan lembaga yang berhak untuk menetapkan jadwal penundaan Pemilukada. Selain itu pengaturan mengenai jadwal penyelenggaraan pemungutan

⁴⁰ Zulbaidah dan Zulkarnaen, "Pertanggungjawaban Presiden di Indonesia Berdasarkan UUD 1945", *Varia Hukum Volume 1 Nomor 1* (2019): 82.

⁴¹ Mohammad Zamroni, "Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu", *E-Jurnal Peraturan* (2015): 12.

⁴² Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 140.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, "Diktator Konstitusional dan Hukum Pengecualian" (paper disampaikan pada Webinar Perkembangan Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia, Jakarta, 30 April 2020).

⁴⁴ Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

suara pada Pemilukada 2020 yang semula dijadwalkan pada September 2020 dianggap menjadi masalah hukum ketika pelaksanaannya tidak dimungkinkan. Adapun hal ini tidak dapat diatasi dengan cara membentuk undang-undang dengan prosedur biasa karena memerlukan tahapan yang panjang dan waktu yang relatif lama, sehingga pembentukan Perppu merupakan solusi untuk mengatur mengenai penjadwalan kembali penyelenggaraan Pemilukada 2020. Selain itu, pengaturan kembali mengenai jadwal pelaksanaan pemungutan suara Pemilukada 2020 juga dianggap sebagai kepentingan mendesak yang memerlukan kepastian hukum untuk penyelesaiannya.

Keberadaan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 ini bahwasanya juga didukung oleh DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang serta KPU dan Bawaslu sebagai lembaga yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan Pemilukada. Pada Rapat Dengar Pendapat (RDP) Komisi 2 DPR dengan Menteri Dalam Negeri (Mendagri), KPU, dan juga Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) tanggal 14 April 2020, Mendagri selaku pihak Pemerintah mengusulkan agar tahapan pelaksanaan Pemilukada 2020 diundur menjadi tanggal 9 Desember 2020, dan hal ini kemudian disepakati oleh DPR, KPU, dan Bawaslu. Selain itu, keempat lembaga tersebut juga mengusulkan agar pembentukan Perppu dapat segera diterbitkan karena Undang-Undang Pemilukada yang ada saat ini tidak mampu untuk mengakomodasi situasi penyebaran Pandemi Covid-19.⁴⁵

Berdasarkan hal-hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwasanya pembentukan Perppu memang menjadi hal yang konstitusional dan juga dibutuhkan untuk mengatasi permasalahan penundaan dan penetapan jadwal pemungutan suara Pemilukada 2020. Adapun penetapan tanggal 9 Desember sebagai jadwal pemungutan suara pada Pemilukada 2020 memang sudah diusulkan sebelumnya dalam RDP antara Komisi 2 DPR dengan Mendagri, KPU, dan Bawaslu. Namun, kehadiran Perppu tetap dibutuhkan untuk memberi kepastian hukum yang mengikat terkait penundaan pelaksanaan pemungutan suara pada Pemilukada 2020 dan juga untuk mengatur mengenai kewenangan lembaga yang berhak untuk menetapkan penundaan jadwal tersebut.

Keberadaan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 kemudian memberi kewenangan kepada KPU untuk menetapkan penundaan tahapan pelaksanaan Pemilihan serentak lanjutan melalui Keputusan KPU yang telah mendapatkan persetujuan bersama antara KPU, Pemerintah, dan DPR, yang mana hal ini diatur dalam Pasal 122 A Perppu Nomor 2 Tahun 2020.⁴⁶ Adapun ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan Pemilihan serentak diatur secara teknis melalui Peraturan KPU.⁴⁷

Beberapa pengaturan lainnya dalam Perppu Nomor 2 Tahun 2020 ialah penambahan frasa "bencana non-alam" pada Pasal 120 Ayat (1). Jika sebelumnya Undang-Undang Pemilukada hanya mengatur bahwa pelaksanaan Pemilihan dapat ditunda apabila terjadi kerusuhan,

⁴⁵ Kesimpulan Rapat Kerja Dan Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR RI Dengan Menteri Dalam Negeri, Komisi Pemilihan Umum, dan Badan Pengawas Pemilu pada 14 April 2020.

⁴⁶ Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Tambahan Lembaran Negara No. 6512, Pasal 122 A Ayat (1).

⁴⁷ *Ibid*, Pasal 122 A Ayat (3).

gangguan keamanan, bencana alam, dan gangguan lainnya yang dianggap menjadi faktor penghambat penyelenggaraan Pemilu, maka adanya Perppu Nomor 2 Tahun 2020 ini telah mengklasifikasikan bencana non alam sebagai bagian dari keadaan yang dapat menghambat pelaksanaan tahapan Pemilu. Adapun dalam hal ini Pandemi Covid-19 merupakan bencana non alam yang dapat menghambat pelaksanaan tahapan Pemilu 2020. Selain itu, Perppu Nomor 2 Tahun 2020 juga telah memberi ruang untuk menjadwalkan kembali pelaksanaan pemungutan suara serentak apabila pelaksanaan pada 9 Desember 2020 tidak dimungkinkan akibat masih adanya penyebaran Pandemi Covid-19. Penundaan dan penjadwalan kembali pelaksanaan pemungutan suara pada Pemilu 2020 ini tentu saja juga mengubah seluruh tahapan pelaksanaan Pemilu lainnya, dan membutuhkan Peraturan KPU untuk menyusunnya kembali.

Berdasarkan hal-hal tersebut, dapat dilihat bahwa kehadiran Perppu Nomor 2 Tahun 2020 telah menjadi payung hukum bagi keberlangsungan penyelenggaraan Pemilu di tengah penyebaran Pandemi Covid-19 yang terjadi saat ini. Penyebaran Pandemi Covid-19 bahwasanya telah berdampak pada seluruh sektor kehidupan negara, termasuk dalam hal penyelenggaraan Pemilu sebagai bagian dari pelaksanaan prinsip demokrasi. Adapun penundaan pelaksanaan Pemilu baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah tidak hanya terjadi di Indonesia. Sebagaimana hasil riset dari

Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), bahwa per 23 April 2020 telah terdapat 51 negara yang menunda penyelenggaraan Pemilu 2020.⁴⁸

Pemberlakuan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 sangat erat kaitannya dengan konsep independensi penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Konsep independensi yang dimaksud tidak luput dari pengaturan mengenai mekanisme pemilihan umum sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 22E Ayat (5) UUD NRI 1945. Adapun keberadaan Pasal 22E Ayat (5) UUD NRI 1945 pada hakikatnya hendak menjelaskan perihal KPU yang merupakan sebuah komisi yang dibentuk dan bekerja secara independen untuk menyelenggarakan Pemilu di Indonesia.⁴⁹

Kendati konsep independensi penyelenggaraan Pemilu melalui pembentukan KPU merupakan sebuah sistem pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, Anggota DPD, dan Anggota DPRD, namun hubungan hierarkis antara KPU dengan KPUD sebagai penyelenggara Pemilu di daerah menunjukkan adanya keseragaman pengaturan mengenai sistem pemilihan baik nasional maupun daerah. Hubungan antara KPU dan KPUD (Provinsi maupun Kabupaten/Kota) dapat dilihat dari ketentuan pada Pasal 9 Ayat (1) Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Undang Undang Pemilu) yang menjelaskan bahwa antara KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota dipersatukan oleh hubungan yang bersifat

⁴⁸ Pontianak Post, "Belajar dari Suksesnya Korea Selatan Gelar Pemilu Saat Pandemi", <https://pontianakpost.co.id/belajar-dari-suksesnya-korea-selatan-gelar-pemilu-saat-pandemi/> (diakses 12 Juni 2020).

⁴⁹ Menurut William F. Fox. Jr. untuk melihat apakah sebuah komisi negara dikatakan independen atau tidak, dapat dilihat apabila terdapat ketentuan dan penyebutan yang tegas di dalam sebuah Undang Undang. Titik Triwulan T. dan H. Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), hlm. 118.

hierarkis.⁵⁰ Adapun makna hierarkis menurut Hamid S. Attamimi dapat dimaknai sebagai wujud piramida, yaitu yang paling dasar adalah sebuah acuan untuk dikembangkan namun perkembangan yang ada tidak dibolehkan keluar dari acuan dasar tersebut.⁵¹

Hierarkisme hubungan antara KPU dan KPUD juga diatur di dalam PKPU Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Peraturan tersebut mengatur secara tegas konsep independensi KPU dan KPUD yang mana kedua lembaga tersebut merupakan lembaga yang dalam menjalankan tugasnya terbebas dari pengaruh pihak manapun.⁵²

Penafsiran mengenai hubungan antara KPU dan KPUD sempat menjadi perdebatan tersendiri yang ditandai dengan keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 97/PUU-XI/2013. Pada putusan MK tersebut, Majelis Hakim menafsirkan bahwa Pemilukada merupakan rezim hukum Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur di dalam Pasal 18 UUD NRI 1945, bukan rezim hukum Pemilu sebagaimana di atur di dalam Pasal 22E UUD NRI 1945.⁵³ Akan tetapi, sekalipun Putusan MK tersebut memisahkan antara Pemilu dan Pemiluda namun Putusan tersebut tidak memberikan

penilaian terhadap kedudukan KPU terhadap KPUD dalam kelembagaan negara di Indonesia.

Pada kenyataannya walaupun Pemilu dan Pemilukada memiliki perbedaan rezim hukum sesuai dengan Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 namun pengaturan mengenai KPU dan KPUD bertanggung jawab secara bersama dalam penyelenggaraan Pemilukada tetap diatur di dalam Undang Undang Pemilukada.⁵⁴ Selain itu, KPU menurut Undang-Undang Pemilukada juga dibekali dengan tugas dan wewenang untuk memfasilitasi KPUD dalam menjalankan tugasnya.⁵⁵ Hal ini bermakna bahwa kedua lembaga tersebut adalah lembaga independen yang berwenang terhadap penyelenggaraan pemilukada di Indonesia.

Independensi penyelenggaraan Pemilu oleh KPU dan KPUD dalam menyelenggarakan Pemilukada juga dapat dilihat dari beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi yan diantaranya adalah Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004, Putusan MK Nomor 81/ PUU-IX/2011, dan Putusan MK Nomor 92/PUU-XIV/2016. Ketiga Putusan MK tersebut pada substansinya merupakan penafsiran MK terhadap pentingnya independensi bagi KPU dan KPUD dalam menjalankan tugasnya. Adapun ketiga Putusan MK tersebut dapat dijelaskan secara singkat sebagai berikut:

⁵⁰ The negotiation "ASEAN, the declaration on conduct, and the South China Sea", LESZEK BUSZYNSKI, *Contemporary Southeast Asia*. Vol.25,No.3(dec.2003),pp.343-362, <https://www.jstor.org/stable/25798652>.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 171.

⁵² Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, PKPU No. 8 Tahun 2019, B.N.R.I. No. 320 Tahun 2019, Pasal 5 Ayat (5)..

⁵³ Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 berimplikasi pada mekanisme penyelesaian sengketa Pemilukada yang awalnya diatur sebagai kewenangan MK, namun beralih sebagai kewenangan Mahkamah Agung sejak pemberlakuan Putusan MK tersebut. Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 97/PUU-XI/2013.

⁵⁴ Indonesia, Undang Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Lembaran Negara RI No. 245 Tahun 2014, Pasal 8 ayat (1).

⁵⁵ *Ibid*, Pasal 9.

- a. Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 dalam substansinya memperkuat independensi KPUD dalam hal penghapusan pertanggung jawaban KPUD terhadap DPRD. Beberapa pengaturan yang dihapus oleh MK terkait pertanggung jawaban KPUD terhadap DPRD adalah ketentuan mengenai frasa KPUD yang bertanggung jawab terhadap DPRD, pengaturan mengenai dana Pemilukada yang seharusnya juga dibebankan kepada APBN, dan penghapusan kewenangan DPRD dalam membatalkan pasangan calon peserta Pemilukada yang melakukan pelanggaran politik uang.⁵⁶
- b. Putusan MK Nomor 81/PUU-IX/2011 dalam substansinya memperkuat independensi KPU dalam hal potensi terjadinya konflik kepentingan antara KPU dengan Partai Politik yang dapat terjadi oleh karena keanggotaan KPU yang memungkinkan diisi oleh mantan anggota Partai Politik tertentu. Putusan MK ini dalam substansinya mengatur mengenai batas waktu pengunduran diri dari partai politik bagi seseorang yang hendak mendaftarkan diri sebagai calon anggota KPU dan Bawaslu, yakni sekurang-kurangnya adalah 5 (lima) tahun.⁵⁷
- c. Putusan MK Nomor 92/PUU-XIV/2016 dalam substansinya memperkuat independensi KPU dalam hal pembentukan PKPU yang terbebas dari intervensi DPR dan Pemerintah. Putusan MK ini dalam substansinya membatalkan frasa "*yang keputusannya bersifat mengikat*" dari

pengaturan mengenai kewajiban KPU untuk mengkonsultasikan PKPU yang dibuatnya melalui Rapat Dengar Pendapat dan baru dapat menetapkan PKPU tersebut setelah mendapatkan persetujuan DPR dan Pemerintah dengan keputusan yang bersifat mengikat.⁵⁸

Ketiga Putusan MK sebagaimana yang telah disebutkan dapat diartikan sebagai pemahaman terhadap makna independensi penyelenggaraan Pemilu oleh KPU dan KPUD. Perlu disadari bahwa independensi yang diharapkan oleh UUD NRI 1945 tidak hanya dimaknai sebagai kebebasan KPU dan KPUD dari intervensi peserta pemilu saja, namun juga kebebasan dari potensi intervensi kekuasaan, baik DPR maupun Pemerintah dalam penyelenggaraan Pemilukada.⁵⁹ Ada pun bentuk potensi bentuk intervensi yang mungkin dapat terjadi salah satunya dengan pemberlakuan produk legislasi, baik yang diinisiasi oleh DPR maupun yang diinisiasi oleh Pemerintah.

Pembentukan Perppu sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya merupakan kewenangan Pemerintah dalam membentuk peraturan untuk mengganti sebuah Undang-Undang yang memiliki basis konstitusional menurut UUD NRI 1945. Pada kaitannya dengan pemberlakuan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 Presiden sedang menjalankan tugasnya sebagai pejabat tertinggi dalam pemerintahan negara Indonesia untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum di masyarakat. Kekosongan hukum itu sendiri adalah suatu peristiwa dimana

⁵⁶ Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004.

⁵⁷ Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011.

⁵⁸ Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016.

⁵⁹ MK berpendapat bahwa Pemilukada secara langsung yang berpegang teguh atas asas-asas pemilu dan diselenggarakan oleh lembaga KPU yang bersifat independen mustahil dapat tercapai apabila KPUD sebagai penyelenggara yang telah ditentukan harus bertanggung jawab terhadap kekuasaan legislatif maupun eksekutif. Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 072-073/PUU-II/2004.

peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak mampu atau tidak cukup lengkap dalam mengakomodir peristiwa hukum atau tuntutan hukum di masyarakat.⁶⁰ Adanya kekosongan hukum yang terjadi dapat berdampak kepada kekacauan dalam penerapan hukum di masyarakat oleh karena tidak terakomodirnya asas kepastian hukum dalam penerapan peraturan perundang-undangan.⁶¹

Pemberlakuan sebuah Perppu oleh Presiden juga didasarkan atas suatu kedaruratan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Kondisi kedaruratan yang mungkin dapat terjadi memberikan kewajiban kepada Pemerintah agar semua institusi negara dapat tetap berfungsi sebagaimana keadaan normal.⁶² Pemberlakuan Perppu di masa kedaruratan tidak dimungkinkan agar Pemerintah dapat secara sewenang-wenang membubarkan institusi negara lainnya.⁶³ Lebih lanjut Perppu Nomor 2 Tahun 2020 dalam substansinya justru mengatur perihal pengatribusian kewenangan kepada KPU agar lembaga ini dapat menjalankan tugasnya di masa pandemi covid-19.

Apabila kita menganalisis antara pemberlakuan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 dengan makna independensi KPU dan KPUD sebagaimana tafsir MK dalam beberapa Putusan MK yang telah disebutkan, maka tidak terdapat korelasi yang menyatakan bahwa pemberlakuan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 adalah bentuk intervensi Pemerintah terhadap independensi penyelenggaraan Pemilu

Tahun 2020. Terganggunya independensi KPU dalam penyelenggaraan Pemilu haruslah dinilai dari substansi pengaturan yang dibuat, bukan hanya oleh siapa peraturan tersebut dibuat. Ada pun Perppu Nomor 2 Tahun 2020 yang dalam substansinya mengatur mengenai pengatribusian kewenangan untuk menetapkan tanggal perubahan dari penundaan pemilu serentak tahun 2020 adalah bentuk perbuatan pemerintah yang memperkuat KPU sebagai lembaga negara independen yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan Pemilu serentak tahun 2020. Selain itu, pemberlakuan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 juga merupakan bentuk perbuatan pemerintah yang ditujukan guna mencegah terjadinya kekosongan hukum di masyarakat yang berpotensi mengakibatkan kekacauan penerapan hukum di masyarakat. Oleh sebab itu, dapat disimpulkan bahwasanya pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 yang mengatur mengenai penundaan Pemilu merupakan suatu hal yang bersifat konstitusional, dan dalam hal ini tidak terdapat bentuk intervensi Pemerintah yang mengakibatkan terganggunya independensi KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang independen.

D. Penutup

Berdasarkan penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa sebelum adanya Perppu Nomor 2 Tahun 2020, kedudukan KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu belum memiliki

⁶⁰ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 8.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Dian Kus Pratiwi, "Implikasi Yuridis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan di Indonesia", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum Volume 4 Nomor 2* (2017): 285.

⁶³ Donald A. Rumokoy dan Carlo A. Gerungan, "Kajian Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No 138/PUU-VII/2009" *Jurnal Lex Administratum Volume 8 Nomor 3* (2020): 23.

kewenangan untuk menunda dan menetapkan jadwal pelaksanaan Pemilu serentak akibat adanya bencana yang bersifat nasional. Adapun selama ini kewenangan untuk melakukan penundaan hanya dapat dilakukan pada daerah tertentu dengan izin pemberian kewenangan yang hierarkis pada tingkat provinsi ataupun kabupaten/kota. Kehadiran Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang dapat dimaknai sebagai bentuk upaya Pemerintah dalam mencegah terjadinya kekosongan hukum dan menciptakan payung hukum dalam penyelenggaraan Pemilu serentak 2020 di masa penyebaran Pandemi Covid-19.

Perlu dipahami bahwa keadaan darurat penyebaran Pandemi Covid-19 yang dideklarasikan oleh Presiden adalah bentuk pelaksana tugas pemerintah sesuai dengan UUD NRI 1945, sehingga pemberlakuan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 sebagai bentuk respon terhadap penyebaran Pandemi Covid-19 merupakan

bagian dari kebijakan hukum pemerintah tersebut. Lebih lanjut, di dalam kondisi keadaan darurat, pemerintah negara tetap bertanggung jawab atas penyelenggaraan tugas kenegaraan yang dijalankan oleh institusi negara lainnya, termasuk KPU. Kehadiran dan pemberlakuan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tidak dapat dimaknai sebagai upaya untuk mengganggu independensi KPU dalam menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara Pemilu serentak tahun 2020. Adapun pemberlakuan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 oleh Pemerintah adalah sebagai wujud penguatan kewenangan KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu serentak tahun 2020 melalui pengatribusian kewenangan untuk menetapkan tanggal perubahan Pemilu serentak tahun 2020 sebagai akibat dari adanya penundaan yang disebabkan oleh Pandemi Covid-19. Oleh sebab itu, dapat disimpulkan bahwa penerbitan Perppu oleh Presiden ini merupakan suatu hal yang bersifat konstitusional dan bukan merupakan bentuk intervensi Pemerintah yang mengakibatkan terganggunya independensi KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Abdullah, Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* (Jakarta: Rajawali Pers, 2005).
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006).
- Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007).
- Azed, Abdul Bari dan Amir Makmur, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013).
- Budiardjo, Miriam, *Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1982).
- Huda, Ni'matul, *Politik Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003).
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1993).
- MD, Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014).
- Triwulan, Titik Triwulan dan H. Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003).

B. Artikel Ilmiah

- Alfyana, Fajar, "KPU dan Konsolidasi Demokrasi: Studi Terhadap Independensi KPU Kota Makassar", *Jurnal Vox Populi 2*, no. 2 (2019).
- Ansori, "Legalitas Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Menyelenggarakan Pilkada", *Jurnal Konstitusi 14*, no. 3 (2017).
- Ansori, Jazim Hamidi, dan Muhammad Ali Safa'at, "Kedudukan Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013", *Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum* (2016).
- Asshiddiqie, Jimly, "Diktator Konstitusional dan Hukum Pengecualian" (paper disampaikan pada Webinar Perkembangan Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia, Jakarta, 30 April 2020).
- Asshiddiqie, Jimly, "Dua tipe Perppu" (paper disampaikan pada Webinar Perkembangan Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia, Jakarta, 30 April 2020).
- Azed, Abdul Bari, "Sistem Pemilihan Umum di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* (1987).
- Damela, Lindra, "Tinjauan Sistem Hukum dalam Penerapan Peraturan Daerah Syari'ah di Tasikmalaya". *Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum 50*, no. 1 (2015).
- Hsb, Ali Marwan, "Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013", *Jurnal Legislasi Indonesia 13*, no. 3 (2016).
- Hudi, Mohammad, "Kedudukan Dan Tanggung Jawab Presiden Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia", *Mimbar Yustisia 2*, no. 2 (2018).
- Pratiwi, Dian Kus, "Implikasi Yuridis Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan di Indonesia", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum 4*, no. 2 (2017).
- Rumokoy, Donald A. dan Carlo A. Gerungan, "Kajian Kewenangan Mahkamah Konstitusi

- Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No 138/PUU-VII/2009” *Lex Administratum VIII, no. 3* (2020).
- Saraswati, Retno, ”Legalitas Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Menyelenggarakan Pilkada”, *Jurnal Dinamika Hukum 14, no. 3* (2014).
- Yani, Ahmad, ”Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal Legislasi 15, no. 2* (2018).
- Zamroni, Mohammad, ”Kekuasaan Presiden Dalam Mengeluarkan Perppu”, *E-Jurnal Peraturan* (2015), <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/410> (diakses 8 Oktober 2020).
- Zulbaidah dan Zulkarnaen, ”Pertanggungjawaban Presiden di Indonesia Berdasarkan UUD 1945”, *Jurnal Varia Hukum 1, no. 1* (2019).

C. Internet

- Pontianak Post, ”Belajar dari Suksesnya Korea Selatan Gelar Pemilu Saat Pandemi”, <https://pontianakpost.co.id/belajar-dari-suksesnya-korea-selatan-gelar-pemilu-saat-pandemi/> (diakses 12 Juni 2020).

D. Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Undang-Undang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Undang-Undang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Undang-Undang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020
- Keputusan KPU Nomor 179/Pl.02-KPT/01/KPU/II/2020 Tentang Penundaan Tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota Dan Wakil Wali Kota Tahun 2020 dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

BIODATA PENULIS

Farida Azzahra, S.H. saat ini merupakan mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan peminatan Hukum Kenegaraan. Sebelumnya, Farida menamatkan Studi S1 dari Universitas Krisnadwipayana. Farida pernah bekerja sebagai penulis di media *JejakParlemen.id* (2018) dan juga pernah mengikuti program magang sebagai Staf Analis Kebijakan Bidang Pemerintahan di DPRD Provinsi DKI Jakarta (2019). Saat ini, Farida aktif di kegiatan kemahasiswaan kampus dan menjabat sebagai Ketua Departemen Jurnal dan Pengabdian Masyarakat Ikatan Mahasiswa Magister Hukum Universitas Indonesia. Selain itu, Farida juga aktif terlibat sebagai peneliti di Organisasi non Pemerintah, *Indonesia Berbicara*.

Aloysius Eka Kurnia, S.H. saat ini merupakan mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan peminatan Hukum Kenegaraan. Eka menamatkan Studi S1 dari Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan pada tahun 2018. Eka pernah bekerja sebagai asisten advokat di *Lokataru Law and Human Rights Office* (2018), asisten advokat di Kantor Hukum Maruarar Siahaan and Partners (2019), dan juga melaksanakan magang sebagai Staf Analis Kebijakan Bidang Pemerintahan di DPRD Provinsi DKI Jakarta (2019). Saat ini Eka bekerja sebagai asisten dosen di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.

KRISIS COVID-19: PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL TERHADAP PANDEMI *(Covid-19 Crisis: An International Law Perspective to Pandemics)*

Sabrina Nadilla

Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia
Jalan H.R Rasuna Said Kav. 4-5, Kuningan, Jakarta Selatan 12940
e-mail: sabrina.nadilla@kemenkumham.go.id

Abstrak

Kegagalan negara-negara dunia dalam penanganan Pandemi Covid-19 menimbulkan pertanyaan mengenai eksistensi kerangka kerja yang digunakan untuk menyelesaikan krisis kesehatan global. Lebih jauh, artikel ini mengungkapkan bahwa hukum internasional memiliki mekanisme khusus dalam penanganan pandemi melalui operasionalisasi *International Health Regulation (IHR)* yang dikoordinasikan secara global oleh organisasi internasional WHO. Melalui perspektif hukum internasional, artikel ini bermaksud mengelaborasi kerangka kerja hukum internasional yang memuat kewajiban, kewenangan, prosedur, serta peran dan tantangan yang dihadapi pada penanganan pandemi global, termasuk dalam krisis Covid-19 yang masih bergulir hingga saat ini. Artikel ini menemukan fakta bahwa, IHR 2005 sebagai kerangka kerja hukum internasional, tidak bisa dianggap sebagai instrumen *'one size fits all'* yang dapat menyelesaikan seluruh permasalahan penanganan krisis kesehatan global.

Kata kunci: hukum internasional, pandemi, WHO, *International Health Regulation*

Abstract

The drawbacks faced by countries while handling the Covid-19 crisis raises questions about the existence of a framework to resolve the global health crisis. Furthermore, this article identifies a particular mechanism in handling pandemics through the operationalization of the International Health Regulation (IHR) that is coordinated globally by the World Health Organization. Through the perspective of international law, this article aims to elaborate the framework of international law that depicts the obligations, authorities, procedures, roles, as well as faced challenges in handling global pandemics, including the Covid-19 crisis that is still taking place today. This article finds the fact that, the IHR 2005 as an international legal framework, cannot be considered as a 'one size fits all' instrument that can solve all problems in resolving global health crisis.

Keywords: international law, pandemics, WHO, *International Health Regulation*

A. Pendahuluan

Memasuki dekade baru, perhatian dunia tertuju pada Wuhan, ibukota provinsi Hubei, Republik Rakyat Tiongkok. Sejak akhir 2019, Wuhan melaporkan adanya serangkaian kematian yang disebabkan oleh penyakit dengan karakteristik mirip pneumonia (*pneumonia-*

like illness).¹ Dengan penyebaran lokal yang semakin meluas, otoritas kesehatan Wuhan melaporkan kasus ini pada Komisi Kesehatan Nasional Tiongkok, *Chinese Center for Disease Control and Prevention (CDC Tiongkok)*, hingga memberikan notifikasi pada organisasi kesehatan dunia (WHO).² Pada Januari 2020,

¹ Zunyou Wu and Jennifer M. McGoogan, "Characteristics of and Important Lessons From the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Outbreak in China" (*JAMA Network*, 2020), 1240.

² *Ibid.*

CDC Tiongkok berhasil mengidentifikasi SARS-CoV-2, jenis *coronavirus* terbaru penyebab lima belas dari lima puluh sembilan kasus pneumonia Wuhan. Jenis *coronavirus* ini pula yang kemudian diidentifikasi sebagai penyebab Covid-19.³ Kondisi demikian mengharuskan Tiongkok untuk melakukan tindakan mitigasi. Dalam jangka waktu kurang dari satu bulan sejak identifikasi SARS-CoV-2, pemerintah Tiongkok memberlakukan karantina total (*lockdown*) di Kota Wuhan dan lima belas kota lainnya, hingga meniadakan liburan perayaan Tahun Baru Imlek.⁴ Upaya pencegahan tersebut, bagaimanapun, tidak cukup kuat menahan laju penyebaran Covid-19 keluar dari negeri. Terhitung sejak akhir Januari, kasus-kasus baru bermunculan di luar Tiongkok seperti: Thailand, Jepang, dan Korea Selatan di wilayah Asia, serta Perancis dan Jerman di wilayah Eropa, masing-masing memiliki kluster penyebaran yang, ketika ditelusuri, memiliki riwayat bepergian dari dan menuju Tiongkok.⁵

Seiring dengan peningkatan status krisis kesehatan menjadi kondisi darurat kesehatan berskala internasional/*public health emergency of international concern* (PHEIC), episentrum penyebaran Covid-19 telah bergeser ke Lombardy, Italia yang membentuk kluster baru di wilayah Eropa. Per Maret 2020, angka

penularan di wilayah Eropa telah mencapai 4.505 kasus dan 113 kematian.⁶ Dalam hal ini, keterlambatan deteksi dini terhadap kluster penyebaran semakin mempersulit proses isolasi kasus-kasus lokal yang tersebar di seluruh wilayah Eropa.⁷ Eskalasi pada kasus penyebaran dan persentase tingkat kematian akibat Covid-19—total hingga 110.000 kasus tersebar di 110 negara dengan tingkat kematian mencapai 3,9 persen secara global,⁸ akhirnya mendorong WHO untuk mendeklarasikan kondisi tersebut sebagai Pandemi pada akhir Maret lalu.⁹ Status pandemik global ini, 'memaksa' negara-negara di dunia untuk mengambil langkah drastis dalam rangka menekan laju penyebaran Covid-19.

Dari perspektif hukum internasional, WHO merupakan pemegang mandat utama dalam urusan kesehatan publik skala global. Sebagaimana penanganan pandemi terdahulu, WHO kembali mengoperasionalkan kerangka kerja *International Health Regulation* (IHR) 2005 dalam penanganan pandemi Covid-19. Bagaimanapun, kegagalan negara-negara dunia bahkan negara maju sekalipun menimbulkan pertanyaan mengenai mekanisme dari kerangka kerja yang digunakan untuk menyelesaikan krisis kesehatan global. Berdasarkan narasi di atas, rumusan masalah dari artikel ini ialah bagaimana mekanisme penanganan pandemi Covid-19

³ European Centre for Disease Prevention and Control, "Event Background COVID-19," COVID-19.

⁴ Wu and McGoogan, "Characteristics of and Important Lessons From the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Outbreak in China," 1240.

⁵ World Health Organization, Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report - 1, 20 January 2020 (Geneva, 2020), https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200121-sitrep-1-2019-ncov.pdf?sfvrsn=20a99c10_4; European Centre for Disease Prevention and Control, "Event Background COVID-19."

⁶ Gianfranco Spiteri et al., "First Cases of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) in the WHO European Region, 24 January to 21 February 2020," *Eurosurveillance* 25, no. 9 (2020): 4.

⁷ *Ibid.*, 1.

⁸ World Health Organization, "WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19 - 3 March 2020," last modified 2020, accessed May 2, 2020, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---3-march-2020>.

⁹ Jamie Ducharme, "World Health Organization Declares COVID-19 a 'Pandemic.' Here's What That Means," *TIME*, last modified 2020, accessed May 2, 2020, <https://time.com/5791661/who-coronavirus-pandemic-declaration/>.

dalam kerangka kerja hukum internasional?

Untuk dapat menjawab rumusan masalah, pembahasan dalam artikel ini akan dibagi ke dalam tiga bagian: bagian *pertama* akan mendeskripsikan penanganan situasi pandemi dalam kerangka kerja hukum internasional dengan perhatian khusus pada organisasi internasional WHO. Pada bagian *kedua*, artikel ini berupaya untuk mengelaborasi kewajiban, kewenangan, prosedur, serta peran dan tantangan yang dihadapi pada penanganan pandemi terdahulu. Terakhir, bagian *ketiga* pembahasan artikel ini akan mengulas perkembangan penanganan pandemi Covid-19 melalui kerangka kerja *International Health Regulation 2005*.

B. Metode Penelitian

Pada prinsipnya, studi ini merupakan studi hukum doktrinal, sebuah studi hukum yang berfokus pada "prinsip hukum yang dihasilkan oleh pengadilan dan legislator; kaidah hukum yang berdiri sendiri dengan argumen dan persepsi yang berdasar pada premis normatif dalam bentuk teks hukum dan statuta."¹⁰ Lebih lanjut, studi hukum doktrinal merupakan sebuah proses yang terdiri dari dua bagian, yakni *pertama*, mengidentifikasi sumber hukum dan *kedua*, menginterpretasikan dan menganalisis teks hukum tersebut.¹¹ Dalam hal ini, sumber hukum yang relevan dengan kerangka kerja penanganan krisis kesehatan ialah Konstitusi *World Health Organization* dan *International Health Regulation* (IHR)

2005. Untuk melengkapi interpretasi dan analisis dokumen hukum tersebut, analisis juga dilakukan terhadap data sekunder lain terkait dengan (i) organisasi kesehatan internasional WHO; (ii) kerangka kerja penanganan pandemi dalam hukum internasional; (iii) pandemi dalam perspektif kesehatan global; serta (iv) informasi faktual seputar penyebaran Covid-19 dalam jangka waktu November 2019 hingga Mei 2020.

C. Pembahasan

1. *World's Health Organization* dan Penanganan Pandemi dalam Kerangka Hukum Internasional

Sejarah penanganan krisis kesehatan internasional dapat ditelusuri hingga akhir abad 19. Pada 1851, negara-negara Eropa berkumpul di Paris untuk membentuk sebuah kerangka kerja umum dalam rangka mengharmonisasikan respons terhadap penyebaran penyakit antar lintas batas negara.¹² Cara yang umum digunakan dalam era ini ialah melalui tindakan karantina terhadap turis dan transportasi laut yang datang. Memasuki abad 20, lahir dua organisasi internasional kesehatan yakni *Pan-American Health Organization* (PAHO) pada 1902 dan *Office Internationale d'Hygiène Publique* pada 1907. Kedua organisasi ini merupakan cikal bakal dari WHO dengan adanya pergeseran ke dalam sebuah struktur institusi.¹³ Penekanan pada unsur regional dalam hal ini menjadi penting, mengingat kerja sama kesehatan menyaratkan adanya aksi baik di tingkat global maupun lokal.¹⁴ Pasca Perang Dunia II, berkembangnya

¹⁰ Reza Banakar, *Normativity in Legal Sociology: Methodological Reflections on Law and Regulation in Late Modernity* (London: Springer, 2015), 29; Muhammad Helmy Hakim, "Pergeseran Orientasi Penelitian Hukum: Dari Doktrinal Ke Sosio Legal," *SYARIAH Jurnal Hukum dan Pemikiran* 16, no. 2 (2016): 106; Robert Cryer et al., *Research Methodologies in EU and International Law* (Portland: Hart Publishing, 2011), 38.

¹¹ Amrit Kharel, "Doctrinal Legal Research," *SSRN Electronic Journal* 16 (2018): 9.

¹² Armin Von Bogdandy and Pedro A Villarreal, *International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis*, MPIL Research Paper Series (Heidelberg, 2020), 3.

¹³ David W. Kennedy, "The Move to Institutions," *Cardozo Law Review* 8 (1987): 841–842.

¹⁴ L. Lerer and R. Matzopoulos, "'The Worst of Both Worlds': The Management Reform of the World Health Organization,"

institusi multilateral mendorong kelahiran WHO sebagai badan khusus dalam urusan kesehatan internasional. Secara yuridis, WHO resmi berdiri sejak Konstitusi WHO mulai berlaku (*entered into force*) pada 7 April 1948.¹⁵ Selanjutnya, *First World Health Assembly* Jenewa 1948 memberikan mandat prioritas bagi WHO, yakni malaria, tuberkulosis, penyakit kelamin, kesehatan ibu dan anak, teknik sanitasi, serta nutrisi. Lebih lanjut, WHO juga terlibat dalam pencegahan penyakit skala luas serta upaya kontrol termasuk kampanye masal melawan frambusia, endemik sifilis, kusta, dan trakoma.¹⁶

Konstitusi WHO menyediakan prosedur pengambilan keputusan utama di dalam organisasi, yang memiliki kewenangan cukup luas apabila dibandingkan dengan organisasi internasional lainnya. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 21 dan 22, disebutkan:

Article 21

The Health Assembly shall have authority to adopt regulations concerning:

- (a) sanitary and quarantine requirements and other procedures designed to prevent the international spread of disease;*
- (b) nomenclatures with respect to diseases, causes of death and public health practices;*
- (c) standards with respect to diagnostic procedures for international use;*
- (d) standards with respect to the safety, purity and potency of biological, pharmaceutical and similar products moving in international commerce;*
- (e) advertising and labelling of biological,*

pharmaceutical and similar products moving in international commerce.

Article 22

Regulations adopted pursuant to Article 21 shall come into force for all Members after due notice has been given of their adoption by the Health Assembly except for such Members as may notify the Director-General of rejection or reservations within the period stated in the notice.

Kedua Pasal ini menetapkan kewenangan WHO untuk mengeluarkan peraturan yang mengikat bagi para negara anggota tanpa melalui prosedur ratifikasi terlebih dahulu. Hal ini, tentu merupakan karakteristik yang tidak umum dalam lanskap organisasi internasional pada umumnya. Lebih jauh, konstitusi WHO mengatur bahwa kewenangan pembentukan norma berada pada *World Health Assembly*, yang mampu membentuk peraturan setelah memenuhi suara mayoritas dua per tiga dari negara anggota yang hadir dan memberikan suaranya.¹⁷ Pembentukan norma hukum di WHO dengan demikian, merupakan proses yang dilakukan oleh para ahli, diplomat, dan teknokrat.

a. *International Health Regulation* sebagai "Hukum Pandemi Internasional"

Tiga instrumen hukum utama yang diadopsi melalui mekanisme Pasal 21 Konstitusi WHO yakni *International Sanitary Regulations* (ISR), *International Health Regulations* (IHR), dan *Nomenclature Regulations*.¹⁸ Pada 1951, ISR

International Journal of Health Services 31, no. 2 (2001): 425.

¹⁵ United Nations, "Constitution of the World Health Organization," United Nations Treaty Collection, accessed May 3, 2020, https://treaties.un.org/Pages/ShowMTDSGDetails.aspx?src=UNTSOLINE&tabid=2&mtdsg_no=IX-1&chapter=9&lang=en.

¹⁶ Michael McCarthy, "A Brief History of the World Health Organization D," *The Lancet* 360 (2002): 1111.

¹⁷ Pasal 19 Konstitusi WHO

¹⁸ Bogdandy and Villarreal, *International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis*, 5.

lahir sebagai predesesor dalam penanganan penyebaran penyakit menular setelah proses pengambilan keputusan *World Health Assembly* keempat.¹⁹ Dasar dari kerangka kerja ISR ialah persyaratan bagi pemerintah negara pihak untuk melaporkan penyebaran penyakit menular tertentu; informasi tersebut kemudian dapat disebarkan ke negara anggota lainnya untuk menjadi dasar pengambilan tindakan-tindakan yang diperlukan.²⁰ Selanjutnya pada 1969, ISR mengalami serangkaian revisi dan berubah nomenklatur menjadi *International Health Regulations*.²¹ Perubahan ISR menjadi IHR dimaksudkan untuk "memperkuat penggunaan prinsip-prinsip epidemiologi yang diterapkan dalam skala internasional, untuk mendeteksi, mengurangi, atau mengeliminasi sumber penyebaran infeksi; untuk meningkatkan sanitasi di dalam dan sekitar pelabuhan dan bandar udara; untuk mencegah diseminasi vektor; dan, secara umum, mendorong aktivitas epidemiologis pada level nasional sehingga tidak terdapat risiko infeksi luar."²² IHR dalam hal ini hadir sebagai regulasi yang secara spesifik mengatur sebagian kecil jenis penyakit; dengan mendorong adanya aktivitas epidemiologi, satu-satunya kewajiban bagi negara pihak ialah terkait kapasitas melaporkan penyakit tertentu dan menjaga kapabilitas kesehatan minimum pada pelabuhan dan batas-batas negara.²³

Meskipun kewajiban negara pihak terbilang

mudah dan secara langsung mengikat para negara anggota, pada praktiknya, kepatuhan terhadap IHR berangsur-angsur menurun.²⁴ Hal ini dilatarbelakangi oleh kekhawatiran negara-negara pihak akan embargo, turunnya reputasi negara, hingga stigma negatif dan diskriminasi sebagai buntut praktik pelaporan tersebut.²⁵ Kondisi ini kemudian menimbulkan polemik dalam upaya mengontrol laju penyebaran penyakit menular: rendahnya angka pelaporan penyebaran penyakit menjadi praktik umum dan WHO tidak memiliki sarana penegakan hukum. Dalam hal ini, IHR hanya mampu bertindak atas dasar informasi dari laporan formal negara pihak, "[IHR] therefore clearly hampered by reliance on governments fulfilling their obligations in the face of significant disincentives to comply."²⁶ Relevansi dan efektivitas sistem pengintaian yang berusaha dibangun melalui kerangka kerja IHR, dengan demikian, semakin memudar seiring berjalannya waktu.

Kasus penyebaran *Severe Acute Respiratory Syndrome* (SARS) pada 2003 lagi-lagi menjadi penanda akan pentingnya *global governance* dalam penanganan penyakit menular. Pengalaman menghadapi minimnya informasi mengenai perkembangan penyakit dan mengoordinasikan respons skala global dalam menahan laju penyebaran penyakit memaksa publik internasional untuk membentuk instrumen yang mampu mengatur kedaruratan

¹⁹ World Health Organization, *International Health Regulation*, 2nd ed. (Geneva: WHO, 2005), 1.

²⁰ Sara E. Davies, Adam Kamradt-Scott, and Simon Rushton, *Disease Diplomacy: International Norms and Global Health Security* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015), 5.

²¹ WHO Official Records, No. 176, 1969, resolution WHA22.46 and Annex I.

²² World Health Organization (1969), *International Health Regulation*, 3rd ed. (Geneva: WHO, 1983).

²³ Rebecca Katz and Julie Fischer, "The Revised International Health Regulations : A Framework for Global Pandemic Response," *Global Health Governance* 3, no. 2 (2010): 2.

²⁴ Davies, Kamradt-Scott, and Rushton, *Disease Diplomacy: International Norms and Global Health Security*, 5.

²⁵ Bogdandy and Villarreal, *International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis*, 5; Lawrence O Gostin, "Influenza A (H1N1) and Pandemic Preparedness Under the Rule of International Law" (*JAMA Network*, 2009), 2376.

²⁶ Davies, Kamradt-Scott, and Rushton, *Disease Diplomacy: International Norms and Global Health Security*, 5.

kesehatan global di masa mendatang. Setelah mengalami proses yang cukup panjang, *World Health Assembly* mengadopsi revisi IHR pada 2005 dan resmi mengikat 196 negara pihak pada Juni 2007.²⁷ IHR 2005 bertujuan untuk *“prevent, protect against, control and provide a public health response to the international spread of disease in ways that are commensurate with and restricted to public health risks, and which avoid unnecessary interference with international traffic and trade.”*²⁸ Pembaruan terhadap regulasi ini membawa harapan baru bagi penanganan krisis kesehatan global dengan beberapa ketentuan kunci

Pertama, ruang lingkup IHR 2005 melampaui jenis-jenis penyakit tertentu, hal ini termasuk peristiwa yang dapat memicu terjadinya kedaruratan kesehatan publik dalam skala internasional (*public health emergency of international concern/PHEIC*). *Kedua*, IHR menekankan pada pentingnya komunikasi dan kerja sama dalam skala global untuk deteksi dini dan mitigasi terhadap potensi terjadinya PHEIC. Hal tersebut meliputi kebijakan negara pihak untuk mengembangkan cara-cara deteksi, pelaporan, dan merespons kedaruratan kesehatan publik. Kondisi ini menyaratkan negara pihak untuk membentuk *focal point*

Tabel 1 Perbandingan IHR 1969 dan IHR 2005

| Komponen IHR | IHR 1969 | IHR 2005 |
|-----------------------|---|--|
| Ruang Lingkup | Kolera, Plague, Penyakit Kuning, dan Cacar; Penanganan pada Perbatasan | <i>Public Health Emergency of International Concern</i> ; Deteksi dan Penahanan pada Sumber Wabah |
| Komunikasi | Negara mengirimkan laporan ke WHO melalui faksimile | IHR National Focal Point melakukan laporan melalui website WHO |
| Notifikasi | Melaporkan ke WHO dalam jangka waktu 24 jam | Melaporkan ke WHO dalam jangka waktu 24 jam dan 72 jam untuk merespons dan meminta tindak lanjut |
| Respons Terkoordinasi | Tidak ada mekanisme koordinasi respons internasional dalam menahan penyebaran penyakit | Pendampingan dalam respons dan rekomendasi tindakan |
| Kewenangan WHO | WHO tidak berwenang meminta <i>inquiry</i> , bergantung pada notifikasi resmi dari negara pihak | WHO dapat meminta permohonan informasi berdasarkan sumber tidak resmi dan dimungkinkan untuk meminta informasi tambahan |
| Kapasitas Nasional | Menyediakan pemeriksaan dan pengawasan penyakit dalam pintu masuk negara | Menyediakan pemeriksaan dan pengawasan penyakit dalam pintu masuk negara; Memenuhi kapasitas minimal dalam hal deteksi, pelaporan, dan penilaian |
| Kapabilitas Respons | Kontrol kesehatan publik yang telah ditentukan sebelumnya | Fleksibel, respons berbasis bukti yang beradaptasi terhadap sifat ancaman |

Sumber: Katz dan Fischer (2010); WHO (2005) dengan modifikasi

²⁷ Lawrence O Gostin, Mary C DeBartolo, and Eric A Friedman, "The International Health Regulations 10 Years on : The Governing Framework for Global Health Security," *The Lancet* 386, no. 10009 (2015): 2222, [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)00948-4](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(15)00948-4).

²⁸ World Health Organization, *International Health Regulation*, 1.

nasional IHR yang bertugas menjalin komunikasi dengan WHO, serta memenuhi kapasitas minimum dalam pengintaian dan respons penyakit sebagaimana tercantum dalam *Annex / IHR 2005*. Melalui mekanisme ini, negara pihak perlu memberikan notifikasi kepada WHO dalam jangka waktu 24 jam setelah adanya penilaian skala nasional terhadap peristiwa yang memicu risiko kesehatan publik bagi negara lain yang memerlukan respons internasional terkoordinasi. Sebaliknya, WHO akan mengoordinasikan komunikasi antar negara, menyediakan pendampingan teknis bagi negara, dan bekerjasama dengan para ahli untuk menyusun rekomendasi mitigasi dari konsekuensi peristiwa tersebut.

b. *Public Health Emergency of International Concern, Sebuah Sistem Kewaspadaan Global*

Pergeseran ruang lingkup yang meliputi kondisi kedaruratan kesehatan skala internasional (PHEIC) merupakan salah satu pembaruan krusial yang tercantum dalam IHR 2005. WHO menjadi satu-satunya institusi yang memiliki kewenangan untuk mendeklarasikan dan mencabut status PHEIC, tentunya setelah mempertimbangkan informasi dari negara pihak, Instrumen pengambilan keputusan, saran dari Komite Darurat, prinsip-prinsip dan bukti ilmiah, serta penilaian risiko terhadap kesehatan manusia, penyebaran internasional, dan interferensi terhadap lalu lintas internasional.²⁹ Deklarasi status PHEIC meningkatkan kewaspadaan terhadap "peristiwa luar biasa" (*extraordinary event*)

yang, *pertama*, tidak dapat diselesaikan hanya pada level nasional, dan *kedua*, berpotensi membawa risiko penyebaran internasional. Lebih jauh, kewenangan mendeklarasikan status PHEIC tak hanya meningkatkan respons internasional terhadap kondisi global, namun juga merepresentasikan perangkat istimewa dalam organisasi internasional, mengingat PHEIC memberikan kewenangan tunggal yang berpotensi memiliki dampak luas.³⁰ Penetapan status PHEIC bahkan dapat berlaku bagi kasus penyebaran yang terjadi hanya dalam lingkup satu negara, mengingat penilaian terhadap risiko selalu mengisyaratkan adanya ketidakpastian.³¹

Kewenangan deklarasi PHEIC yang berdampak luas memerlukan adanya *safeguard* dalam keseluruhan prosedurnya. Dalam hal ini, IHR mengatur keberadaan Komite Darurat (*Emergency Committee*) yang memberikan pandangan terkait deklarasi, pencabutan, dan rekomendasi seputar status PHEIC. Komite ini terdiri dari para ahli yang dipilih melalui IHR *Expert Roster* serta panel penasihat ahli lainnya dari organisasi.³² Keanggotaan Komite Darurat juga perlu merefleksikan representasi geografis, termasuk representasi dari negara terdampak. Pasca pendeklarasian status PHEIC oleh WHO, hal ini turut disertai dengan adanya rekomendasi sementara (*temporary recommendations*) yang memuat saran-saran bagi negara mengenai cara-cara yang spesifik untuk menghadapi keadaan darurat tersebut.³³ Rekomendasi ini, bersifat kontekstual dengan kasus-kasus yang terjadi, dengan jenis penanganan yang berbeda untuk tiap penyakit, lokasi, dan latar sosio-ekonomi

²⁹ Pasal 12 ayat (4) International Health Regulation (IHR) 2005

³⁰ Bogdandy and Villarreal, *International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis*, 11.

³¹ *Ibid.*, 12.

³² Pasal 48 International Health Regulation 2005

³³ Pasal 15 International Health Regulation 2005

suatu negara.³⁴ Terlepas dari mekanisme yang dibentuk oleh IHR, bagaimanapun, status PHEIC dan rekomendasi sementara masih mengalami kendala dalam pelaksanaannya yang akan dibahas lebih lanjut pada subbagian selanjutnya dari artikel ini.

2. IHR dan Kesiapan Pandemi: Praktik Penanganan Pandemi Pasca Revisi IHR 2005

Meskipun kesiapsiagaan dalam penanganan pandemi tidak secara eksplisit tercantum di dalam IHR 2005, faktanya, IHR menjadi rujukan utama bagi negara pihak dalam persiapan menghadapi pandemi.³⁵ Hal ini mengingat, posisi IHR sebagai instrumen hukum internasional terkuat yang mampu mengintegrasikan pemangku kebijakan dalam kerangka kerja deteksi dan respons penyakit dalam skala global.³⁶ Dalam konteks *pandemic preparedness*, IHR menyaratkan negara pihak untuk "*establish, operate and maintain a national public health emergency response plan, including the creation of multidisciplinary/multisectoral teams to respond to events that may constitute a public health emergency of international concern.*"³⁷ Dengan kata lain, kesuksesan dari kerangka kerja IHR dalam penanganan pandemi akan sangat bergantung pada kapasitas nasional dan kerja sama dari masing-masing negara pihak.

a. H1N1 2009 dan Ebola 2014, Pandemi Modern yang 'Menguji' Operasional IHR 2005

Kurang dari dua tahun setelah IHR 2005 resmi berlaku, publik internasional dihadapkan pada pandemi pertama di abad ke 21. Tepatnya pada Maret 2009, virus H1N1 –yang juga dikenal sebagai flu babi (*swine influenza*)– menyebar dari sebuah desa kecil di Meksiko hingga ke seluruh penjuru dunia hanya dalam hitungan minggu.³⁸ Peristiwa luar biasa ini kemudian menjadi momentum pengujian terhadap mekanisme yang disediakan oleh IHR pasca dilakukan revisi. Awal mula terdeteksinya penyebaran virus H1N1 ialah setelah Kementerian Kesehatan Mexico mulai mendeteksi keluhan penyakit sejenis influenza (*influenza-like illness*) yang tidak biasa.³⁹ Pada awal April, otoritas kesehatan Meksiko meningkatkan pengintaian yang berhasil mendeteksi peningkatan penyebaran di desa La Gloria. Pada saat yang sama, sistem pengintaian *Pan American Health Organization* (PAHO) mengidentifikasi peningkatan perhatian media terkait penyebaran penyakit tersebut dan meminta informasi lebih lanjut dari *focal point* IHR Mexico.⁴⁰ Sebagai respons, NFP Meksiko menyelesaikan penilaian risiko menggunakan instrumen IHR, melaporkan bahwa peristiwa La Gloria "*might constitute a Public Health Emergency of International Concern.*"⁴¹

Menanggapi situasi demikian, Direktur Jenderal WHO pada saat itu, Dr. Margaret Chan, menyelenggarakan pertemuan dengan Komite Darurat pada akhir April 2009. Berdasarkan

³⁴ Bogdandy and Villarreal, *International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis*, 15.

³⁵ Katz and Fischer, "The Revised International Health Regulations : A Framework for Global Pandemic Response," 7.

³⁶ *Ibid.*, 8.

³⁷ Annex I International Health Regulation 2005, 6g

³⁸ Davies, Kamradt-Scott, and Rushton, *Disease Diplomacy: International Norms and Global Health Security*, 93; Gostin, "Influenza A (H1N1) and Pandemic Preparedness Under the Rule of International Law," 2376.

³⁹ Trygve Ottersen, Steven J Hoffman, and Gaëlle Groux, "Ebola Again Shows the International Health Regulations Are Broken: What Can Be Done Differently to Prepare for the Next Epidemic?," *American Journal of Law and Medicine* 42 (2016): 364.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

pertemuan tersebut, peristiwa penyebaran yang sedang terjadi telah memenuhi kriteria PHEIC dan mendesak seluruh negara pihak untuk "meningkatkan intensitas pengintaian terhadap penyebaran *influenza-like illness* dan pneumonia yang tidak biasa."⁴² Dua hari selanjutnya setelah memperoleh informasi epidemiologi lebih jauh, Komite Darurat merekomendasikan level kesiagaan pandemi ditingkatkan dari Fase 3 (*limited human-to-human transmission*) menjadi Fase 4 (*community level outbreak*) dan terus meningkat hingga Fase 5 (*sustained community transmission*).⁴³ Puncaknya pada 2010, sebanyak 214 negara melaporkan kasus terkonfirmasi H1N1 dengan total perkiraan kasus berkisar antara puluhan hingga dua ratus juta kasus dan angka kematian mencapai 18.500 kasus.⁴⁴ Pandemi H1N1 akhirnya dinyatakan selesai pada 10 Agustus 2010, setelah Direktur Jenderal WHO menyatakan bahwa dunia telah memasuki periode pasca pandemi.

Empat tahun pasca berakhirnya pandemi H1N1, publik internasional kembali dihadapkan pada *Ebola Crisis*, yang hingga saat ini, merupakan penyebaran virus ebola terbesar dan paling kompleks dalam sejarah.⁴⁵ Penyebaran penyakit ini bermula dari seorang anak yang tinggal di dekat perbatasan Guinea dengan

Liberia dan Sierra Leone pada akhir 2013; petugas kesehatan Guinea yang tidak familiar dengan ebola menyebabkan kasus tersebut tidak terdeteksi hingga Maret 2014.⁴⁶ Sementara itu, para ilmuwan di Sierra Leone memperkirakan ebola telah menyebar di wilayahnya, yang kemudian dikonfirmasi berhubungan dengan praktik penguburan yang tidak aman di Guinea. Informasi ini, bagaimanapun tidak terdeteksi oleh sistem pengintaian Sierra Leone hingga akhir Mei. Dengan penyebaran pada lebih dari enam puluh lokasi di Guinea, Liberia, dan Sierra Leone pada akhir Juni.⁴⁷ Dengan situasi tersebut, *Médecins Sans Frontières* (MSF) satu-satunya organisasi humaniter internasional yang merawat pasien ebola, mengeluarkan peringatan bahwa ebola sudah "di luar kendali" dan membutuhkan "pengerahan sumber daya secara masif" untuk menahan laju penyebaran.⁴⁸ Pada praktiknya, *Ebola Virus Disease* (EVD) dapat dikendalikan secara efisien melalui sistem kesehatan publik yang kuat dan kanal komunikasi yang terbuka. Negara pasca konflik seperti Guinea, Liberia, dan Sierra Leone, bagaimanapun, masih harus menghadapi sistem kesehatan publik yang lemah, rendahnya literasi kesehatan, dan sumber daya manusia serta infrastruktur yang tidak memadai adalah faktor

⁴² World Health Organization, "WHO Ad Hoc Scientific Teleconference on the Current Influenza A(H1N1) Situation," WHO, accessed May 20, 2020, April 29, 2009. www.who.int/csr/resources/publications/swineflu/TC_Report2009_05_04.pdf.

⁴³ Davies, Kamradt-Scott, and Rushton, *Disease Diplomacy: International Norms and Global Health Security*, 96.

⁴⁴ Ottersen, Hoffman, and Groux, "Ebola Again Shows the International Health Regulations Are Broken: What Can Be Done Differently to Prepare for the Next Epidemic?," 365.

⁴⁵ Tsung-ling Lee, "Making International Health Regulations Work : Lessons from the Ebola Outbreak," *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 49, no. 31 (2015): 941.

⁴⁶ Rebecca Davis, "Ebola Epidemic 2014: Timeline," *Guardian*, last modified 2014, accessed May 20, 2020, <http://www.theguardian.com/world/2014/oct/15/ebola-epidemic-2014-timeline>.

⁴⁷ Lee, "Making International Health Regulations Work : Lessons from the Ebola Outbreak," 942.

⁴⁸ Ottersen, Hoffman, and Groux, "Ebola Again Shows the International Health Regulations Are Broken: What Can Be Done Differently to Prepare for the Next Epidemic?," 366; Lee, "Making International Health Regulations Work : Lessons from the Ebola Outbreak," 945.

yang semakin memperparah laju penyebaran ebola di wilayah tersebut.⁴⁹ Setelah proses panjang, ebola resmi dinyatakan sebagai PHEIC pada Agustus 2014, menelan lebih dari 900 korban jiwa. Kasus-kasus ebola juga selanjutnya ditemukan di Italia, Mali, Senegal, Spanyol, Britania Raya, dan Amerika Serikat, dengan total kematian mencapai 11,300 korban jiwa.

b. Lesson Learned: Tantangan IHR dalam Penanganan Pandemi

Sejak mengalami 'uji coba' pada penanganan pandemi terdahulu, artikel ini selanjutnya akan mengelaborasi tantangan yang muncul dari operasionalisasi IHR 2005. *Pertama*, dari sisi deklarasi status PHEIC. Sejak berlakunya IHR 2005, terhitung enam kasus peristiwa penyebaran penyakit yang dideklarasikan sebagai PHEIC,

kecepatan dan ketepatan deklarasi PHEIC. Pada pandemi H1N1, WHO mendeklarasikan status PHEIC dalam jangka waktu satu bulan sejak deteksi penyebaran pertama di bulan Maret 2009, menjadikan deklarasi PHEIC H1N1 sebagai respons tercepat WHO hingga saat ini.⁵⁰ Respons cepat ini, bagaimanapun, dipandang sebagai langkah yang terbilang prematur oleh para kritikus. WHO disinyalir telah "menimbulkan ketakutan publik", mengingat virus H1N1 bukan merupakan penyakit mematikan, selain kerancuan definisi dari "fase pandemi influenza" yang tidak terdapat pada kerangka kerja IHR 2005.⁵¹ Sebaliknya, pendeklarasian PHEIC pada kasus Ebola 2014 memakan waktu hingga empat bulan, dengan jumlah korban yang sudah mencapai angka 11.300 jiwa.⁵² Sebagaimana dinyatakan oleh WHO *Ebola Interim Assessment*

Tabel 2 Deklarasi Status PHEIC oleh WHO

| Peristiwa | Tanggal Deklarasi PHEIC | Status |
|---|-------------------------|-------------------------------|
| H1N1 Pandemi Influenza | 24 April 2009 | Berakhir per 10 Agustus 2010 |
| Wild Poliovirus | 5 Mei 2014 | Aktif |
| 2014-2016 Ebola Afrika Barat | 8 Agustus 2014 | Berakhir per 29 Maret 2016 |
| 2016 Zika | 1 Februari 2016 | Berakhir per 23 November 2016 |
| 2018-2020 Ebola Republik Demokratis Kongo | 17 Juli 2019 | Aktif |
| Coronavirus 2019 | 30 Januari 2020 | Aktif |

Sumber: von Bogdandy dan Villareal, 2020

Pendeklarasian status PHEIC terhadap suatu peristiwa penyebaran penyakit kerap menjadi sorotan para ahli, *pertama*, dalam hal

Panel, keterlambatan deklarasi PHEIC pada peristiwa Ebola "berpengaruh signifikan dan tidak dapat dibenarkan."⁵³ Adapun alasan dari keterlambatan tersebut yakni budaya

⁴⁹ Lee, "Making International Health Regulations Work : Lessons from the Ebola Outbreak," 944.

⁵⁰ Steven J. Hoffman and Sarah L. Silverberg, "Delays in Global Disease Outbreak Responses: Lessons from H1N1, Ebola, and Zika," *American Journal of Public Health* 108, no. 3 (2018): 330.

⁵¹ Gostin, DeBartolo, and Friedman, "The International Health Regulations 10 Years on : The Governing Framework for Global Health Security," 273.

⁵² Lawrence O Gostin, "The Future of the World Health Organization: Lessons Learned From Ebola," *The Milbank Quarterly* 93, no. 3 (2015): 476; Gostin, DeBartolo, and Friedman, "The International Health Regulations 10 Years on : The Governing Framework for Global Health Security," 274.

⁵³ Komite yang terdiri dari para ahli independen ini dibentuk khusus untuk mengkaji respons WHO terhadap penyebaran EVD; Ottersen, Hoffman, and Groux, "Ebola Again Shows the International Health Regulations Are Broken: What Can Be Done Differently to Prepare for the Next Epidemic?," 375.

organisasi WHO, masalah dalam arus informasi, struktur pengambilan keputusan regional WHO, dan kesulitan bernegosiasi dengan negara terdampak. Lebih jauh, sejumlah peringatan dari MSF dan institusi lainnya tidak sampai pada perhatian jajaran pimpinan WHO; diduga, peringatan tersebut tidak dianggap sebagai hal yang signifikan.⁵⁴ Isu inkonsistensi dalam pendeklarasian PHEIC kemudian mengundang pertanyaan mengenai transparansi dalam proses pengambilan keputusan dalam WHO yang ditengarai bersifat politis ketimbang perdebatan teknis. Secara khusus, isu inklusivitas dalam proses deliberasi menjadi harga yang harus dibayar untuk mempercepat proses pengambilan keputusan.⁵⁵

Isu *kedua* dalam pendeklarasian PHEIC ialah keberadaan kerangka kerja WHO lainnya yakni *Pandemic Influenza Preparedness* dan *Emergency Health Response* yang menimbulkan kerancuan dalam penentuan respons atas suatu peristiwa yang berpotensi memicu PHEIC. Dalam kasus H1N1, kebingungan dipicu oleh keberadaan *Pandemic Influenza Preparedness* menjadi dasar bagi WHO dalam mendeklarasikan PHEIC melalui peningkatan gradual fase-fase dalam pedoman tersebut.⁵⁶ Padahal dari sisi legalitas, IHR 2005 tidak memuat ketentuan yang menyebutkan, apalagi mengizinkan hal apapun terkait dengan sistem kewaspadaan pandemi influenza tersebut. Hal serupa terulang

kembali dalam penanganan Ebola 2014, yakni penggunaan *Emergency Response Framework* yang ditujukan untuk menilai *severity* dari suatu penyebaran penyakit dalam rangka penentuan status PHEIC.⁵⁷

Tantangan selanjutnya yang dihadapi IHR ialah terkait kapasitas inti nasional (*national core capacities*) yang dimiliki oleh negara anggota. Mendekati tenggat waktu dalam pemenuhan *national capacities*, WHO merilis survei kesiapan implementasi ketentuan ini: hanya 66% dari 194 negara anggota merespons survei tersebut, dengan 10% negara yang berhasil mengimplementasikan kapasitas minimum secara penuh.⁵⁸ Terbukti, meskipun telah dilakukan perpanjangan tenggat waktu selama empat tahun hingga 2016, terhitung hanya 64 dari 81 negara pihak yang dinyatakan memenuhi ketentuan *national core capacities* IHR.⁵⁹ Pasca H1N1 dan Ebola, baik negara berkembang maupun negara terbelakang mengalami ketertinggalan dalam memenuhi mandat kapasitas minimum yang disebabkan oleh ketiadaan infrastruktur kesehatan.⁶⁰ Kondisi ini dipersulit dengan tidak adanya pembiayaan inisiatif kesehatan global yang cukup dan terkoordinasi dengan baik untuk memberikan pendampingan.⁶¹ Lebih lanjut, diperlukan mekanisme tertentu yang dapat memfasilitasi negara-negara maju untuk memberikan pendampingan peningkatan kapasitas melalui

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Bogdandy and Villarreal, *International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis*, 14.

⁵⁶ Davies, Kamradt-Scott, and Rushton, *Disease Diplomacy: International Norms and Global Health Security*, 96.

⁵⁷ Gostin, DeBartolo, and Friedman, "The International Health Regulations 10 Years on: The Governing Framework for Global Health Security," 2225

⁵⁸ Ottersen, Hoffman, and Groux, "Ebola Again Shows the International Health Regulations Are Broken: What Can Be Done Differently to Prepare for the Next Epidemic?," 367.

⁵⁹ Gostin, "The Future of the World Health Organization: Lessons Learned From Ebola," 2223.

⁶⁰ Gostin, "Influenza A (H1N1) and Pandemic Preparedness Under the Rule of International Law," 2377.

⁶¹ Kumanan Wilson, John S. Brownstein, and David P. Fidler, "Strengthening the International Health Regulations: Lessons from the H1N1 Pandemic," *Health Policy and Planning* 25, no. 6 (2010): 56.

konferensi, perencanaan yang melibatkan berbagai pemangku kebijakan, maupun pembentukan *international funding*.⁶² Isu *national core capacities* juga dipandang sebagai potensi distorsi terhadap prioritas kesehatan nasional. PHEIC merupakan masalah utama bagi negara maju dengan sistem kesehatan nasional yang sudah mapan, bagaimanapun, negara berkembang akan kesulitan untuk mengalokasikan sumber daya lebih untuk mengantisipasi PHEIC yang sudah kewalahan untuk membangun sistem kesehatan nasional yang layak.⁶³

Keempat, IHR 2005 dalam penanganan pandemi sangat berpotensi untuk bersinggungan dengan isu lain seperti migrasi, perdagangan internasional, hingga hak asasi manusia. Meskipun WHO telah menyatakan bahwa pembatasan perjalanan internasional tidak memiliki dampak signifikan terhadap penyebaran H1N1, banyak negara memberlakukan *travel ban* dari dan ke Meksiko.⁶⁴ Lebih jauh, ketakutan akan penyebaran H1N1 melalui daging babi menjadi latar belakang pelarangan impor daging babi dari Meksiko, Amerika Serikat, dan Kanada di setidaknya dua puluh negara. Kondisi tersebut berakhir pada klaim pelanggaran hukum perdagangan internasional yang diajukan oleh Meksiko ke *World Trade Organization (WTO)*.⁶⁵ Rekomendasi WHO untuk melakukan *social distancing* dan upaya karantina akan berkaitan erat dengan pembatasan hak sipil warga negara yang, meskipun telah tercantum pada Pasal 2 dan

32 IHR 2005, masih belum memuat penjelasan spesifik tentang teknis implementasi di masa pandemi.⁶⁶ Terakhir, karakter IHR 2005 sebagai kerangka kerja hukum internasional tentu menghadapi tantangan dalam hal penegakan (*enforcement*). Hingga IHR 2005, tidak ada ketentuan mengenai penalti bagi kegagalan negara pihak untuk melaporkan peristiwa berpotensi PHEIC maupun kegagalan memenuhi *national core capacities*; dalam hal ini, WHO tidak memiliki kekuatan formil untuk memaksakan para negara pihak agar mematuhi (*to comply*) IHR 2005 sepenuhnya. Ketiadaan mekanisme ajudikasi dipahami sebagai bentuk kompromi WHO atas isu *sovereignty* dari masing-masing negara pihak.⁶⁷ Ketiadaan mekanisme formal untuk merespons tindakan-tindakan yang tidak berbasis bukti (*non-evidence based*) seperti pembatasan perjalanan dan perdagangan juga menjadi pekerjaan rumah bagi kerangka kerja IHR 2005.

3. IHR dan Covid-19: Perkembangan Penanganan Pandemi Hingga Saat Ini

Pada bagian ini, pembahasan akan difokuskan pada penerapan IHR 2005 dalam penanganan pandemi Covid-19 dengan analisis terhadap aspek-aspek IHR, yakni deklarasi PHEIC melalui notifikasi dan informasi, kapasitas minimum negara pihak, serta *permissible health measures* yang telah dilaksanakan oleh negara pihak.

Linimasa penyebaran Covid-19 dimulai pada akhir Desember 2019 dengan penemuan kasus

⁶² Ottersen, Hoffman, and Groux, "Ebola Again Shows the International Health Regulations Are Broken: What Can Be Done Differently to Prepare for the Next Epidemic?," 370.

⁶³ Wilson, Brownstein, and Fidler, "Strengthening the International Health Regulations: Lessons from the H1N1 Pandemic."

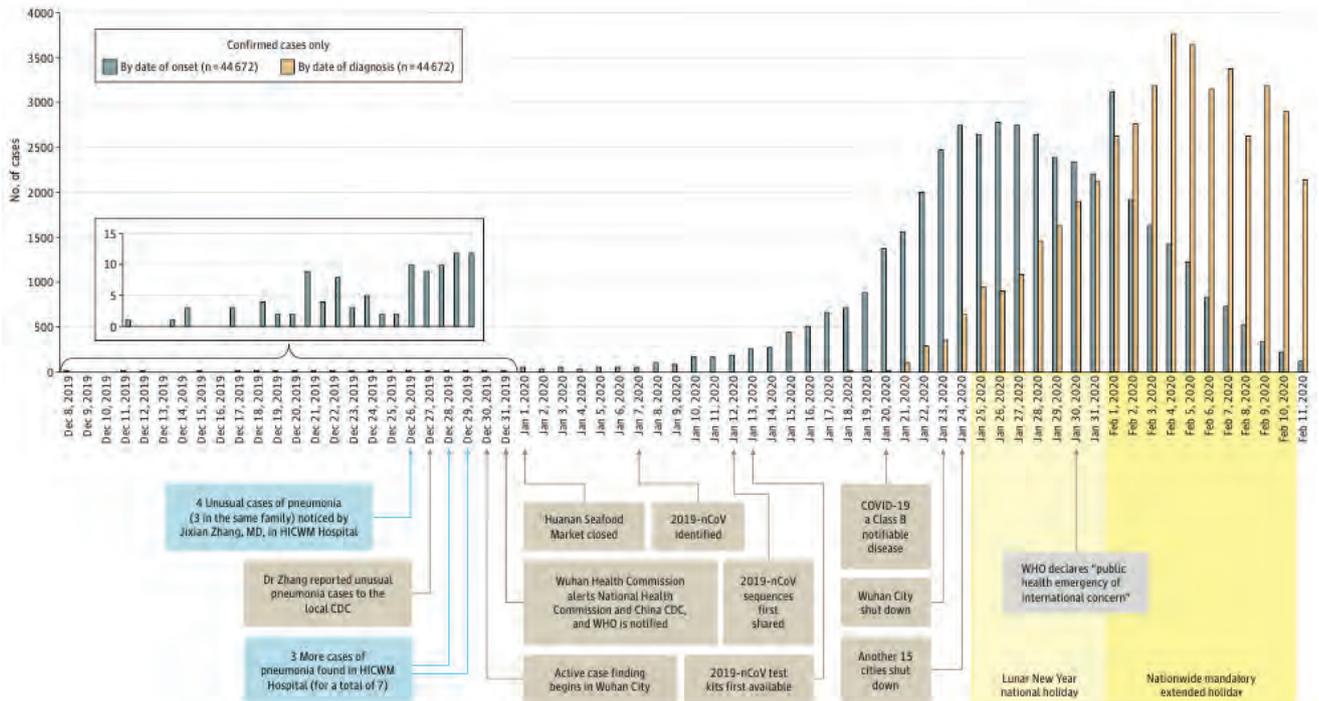
⁶⁴ Gostin, "Influenza A (H1N1) and Pandemic Preparedness Under the Rule of International Law," 2378.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Bogdandy and Villarreal, *International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis*, 17.

⁶⁷ Katz and Fischer, "The Revised International Health Regulations : A Framework for Global Pandemic Response," 12.

Gambar 1 Linimasa Penyebaran Covid-19 di Tiongkok



Sumber: Wu dan McGoogan 2020

misterius *pneumonia like-illnesses*. Lima hari sejak kemunculan pertama, otoritas kesehatan Wuhan selanjutnya melaporkan kondisi ini ke Tiongkok CDC yang pada akhirnya memberikan notifikasi ke WHO.⁶⁸ Sebagaimana Pasal 12 IHR 2005, pendeklarasian status PHEIC salah satunya perlu mempertimbangkan saran dari Komite Darurat, yang, dalam hal ini, menjadi preseden baru dalam sejarah WHO. Pertemuan Komite Darurat pertama pada 22 Januari 2020 gagal menghasilkan kesimpulan terkait kriteria PHEIC dalam kasus Covid-19; Komite Darurat menggelar voting yang berakhir seri, hal yang baru pertama kali terjadi.⁶⁹ Selanjutnya pada pertemuan kedua, Komite Darurat masih belum

mencapai kesepakatan untuk mendeklarasikan status PHEIC yang dilatarbelakangi oleh "...the lack of necessary data and the (then) scale of global impact", mengingat hanya ditemukan empat kasus penyebaran di luar Tiongkok.⁷⁰ Terjebak dalam definisi, Komite Darurat menyatakan bahwa peristiwa Covid-19 belum memenuhi kriteria "*international spread*" yang tercantum dalam Pasal 1 IHR 2005. Padahal apabila ditelusuri lebih jauh, definisi PHEIC adalah "*extraordinary event which is determined to constitute a public health risk to other States through the international spread of disease and to potentially require a coordinated international response*".⁷¹ Definisi

⁶⁸ Wu and McGoogan, "Characteristics of and Important Lessons From the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Outbreak in China."

⁶⁹ Mark-Eccleston Turner, "COVID-19 Symposium: The Declaration of a Public Health Emergency of International Concern in International Law," *Opinio Juris*, last modified 2020, accessed June 2, 1BC, <http://opiniojuris.org/2020/03/31/covid-19-symposium-the-declaration-of-a-public-health-emergency-of-international-concern-in-international-law/>.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Pasal 12 ayat (1) IHR 2005

ini secara gamblang menyatakan bahwa PHEIC memiliki *risiko* penyebaran internasional di dalamnya; karakteristik yang jelas-jelas dimiliki oleh Covid-19. Hingga akhirnya pada pertemuan ketiga, Komite Darurat mendeklarasikan peristiwa Covid-19 sebagai PHEIC, dengan total 7.818 kasus terkonfirmasi di seluruh dunia yang meliputi sembilan belas negara anggota di lima regional WHO.⁷² Lagi-lagi, kritikus menyorot keterlambatan yang tidak berdasar (*undue delay*) dalam pendeklarasian PHEIC dan menimbulkan pertanyaan mengenai pertanggungjawaban organisasi internasional, hingga mempertanyakan kegunaan dari proses penentuan PHEIC sebagai fungsi dari hukum internasional.⁷³

Aspek kapasitas inti negara menjadi pekerjaan rumah utama dalam penanganan pandemi terdahulu, sebuah tugas yang masih belum terselesaikan pada pandemi Covid-19. Berdasarkan sebuah studi yang menganalisis laporan tahunan negara pihak (*State Party Annual Reporting/SPAR*) IHR 2005, ditemukan bahwa dari total 182 negara pihak, kapasitas pencegahan, deteksi, dan respons terhadap penyebaran penyakit sangatlah bervariasi.⁷⁴ Lebih lanjut, keberadaan pelayanan kesehatan utama di level komunitas dipandang sangat penting bagi kemampuan suatu negara untuk meminimalkan fase awal potensi kedaruratan

kesehatan.⁷⁵ Ketika terjadi penyebaran penyakit, sistem kesehatan nasional harus cukup kuat untuk memastikan pelayanan kesehatan utama –sesuatu yang sulit diakses oleh warga negara dengan sumber daya minim. Kesiapan operasional akan situasi darurat memungkinkan negara untuk memberikan respons yang cepat, mangkus, dan sangkil dalam kondisi pandemi. Bagaimanapun, kondisi tersebut merupakan suatu proses "*establishing, strengthening, and maintaining*" infrastuktur multisektoral yang dapat diterapkan pada seluruh tingkatan dan fokus pada risiko prioritas tertinggi.⁷⁶ Studi ini juga menunjukkan bahwa hanya setengah dari 182 negara yang memiliki sumber daya cukup untuk kondisi darurat; negara dengan status ekonomi negara-negara berpenghasilan tinggi atau berpenghasilan menengah.⁷⁷

Terakhir, negara-negara di dunia melakukan tindakan *permissible health measures* yang bervariasi dalam rangka memperlambat laju penyebaran Covid-19. Mulai dari karantina lokal seperti yang dilakukan di Kota Wuhan,⁷⁸ hingga tes masif dan penelusuran kontak seperti yang dilakukan oleh Korea Selatan dan Singapura.⁷⁹ Apabila merujuk kepada rekomendasi WHO, *public health measures* yang disarankan dalam konteks Covid-19 salah satunya ialah melalui karantina

"Public health measures to achieve these

⁷² Ducharme, "World Health Organization Declares COVID-19 a 'Pandemic.' Here's What That Means."

⁷³ Turner, "COVID-19 Symposium: The Declaration of a Public Health Emergency of International Concern in International Law."

⁷⁴ Nirmal Kandel et al., "Health Security Capacities in the Context of COVID-19 Outbreak : An Analysis of International Health Regulations Annual Report Data from 182 Countries," *The Lancet* 395, no. 10229 (2020): 1047–1053, [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30553-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30553-5).

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Wu and McGoogan, "Characteristics of and Important Lessons From the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Outbreak in China," 1241.

⁷⁹ Heleno Rodrigues Corrêa Filho and Ana Maria Segall-Corrêa, "Lockdown or Participatory Health Surveillance? Lessons from the Covid-19," *Saúde em Debate* 44, no. 124 (2020): 13.

*goals may include quarantine, which involves the restriction of movement, or separation from the rest of the population, of healthy persons who may have been exposed to the virus, with the objective of monitoring their symptoms and ensuring early detection of cases.*⁸⁰

Dalam hal ini, karantina tidak ditujukan terhadap orang-orang yang telah dinyatakan positif terpapar Covid-19, melainkan terhadap orang-orang yang berpotensi telah melakukan kontak dengan virus maupun pembawa virus Sars-CoV2. Karantina dilakukan untuk mengawasi gejala yang dialami dan memastikan deteksi dini terhadap kasus baru.⁸¹ Secara normatif, opsi ini telah tercantum dalam IHR 2005 yakni Pasal 30 (*Travelers under public health observation*), Pasal 31 (*Health measures relating to entry of travelers*), dan Pasal 32 (*Treatment of travelers*). Lebih lanjut, WHO menekankan bahwa terdapat beberapa prasyarat pemberlakuan karantina, mulai dari pedoman yang jelas, transparan, konsisten, dan *up-to-date* terkait tindakan karantina hingga jaminan ketersediaan pelayanan kesehatan, dukungan finansial, sosial, dan psikososial, serta kebutuhan dasar seperti pangan.⁸²

Seiring perkembangan kasus penyebaran Covid-19, karantina tidak lagi menjadi media pencegahan yang signifikan, mengingat penularan sudah tidak lagi terjadi melalui kasus impor dari orang-orang yang bepergian,

melainkan sudah pada tahapan penularan lokal. Pada level tertentu, negara-negara mulai mengambil langkah drastis seperti menutup sekolah dan memberlakukan pembelajaran jarak jauh, melarang kegiatan berkumpul dalam jumlah besar, pembatasan perjalanan, hingga memberlakukan jam malam (*curfew*).⁸³ Komunitas internasional di berbagai belahan dunia juga turut andil mempromosikan gerakan pembatasan sosial (*social/physical distancing*) dengan tetap tinggal di rumah dan membatasi kegiatan bepergian. Kondisi demikian semakin memperjelas andil 'kapasitas inti negara' yang ditentukan oleh IHR 2005 dalam penanganan pandemi sekaligus mempertegas gap sumber daya yang dimiliki oleh negara pihak. Di satu sisi, *permissible health measures* dapat menjadi pelengkap bagi negara-negara maju dengan sistem kesehatan yang sudah mapan. Disisi lain, bagi negara dengan sistem kesehatan yang masih lemah dengan ketersediaan pelayanan kesehatan dasar terbatas, *permissible health measures* yang dilakukan akan sangat mungkin menimbulkan masalah-masalah baru, khususnya problematika sosial-ekonomi masyarakat.⁸⁴

Patut dipahami bahwa upaya pencegahan penyebaran Covid-19 baik melalui karantina maupun *permissible health measures* lainnya, bagaimanapun, tidak dapat dilihat dari sisi kesehatan semata. Kebijakan menutup sekolah dan menggeser kegiatan belajar dari metode klasikal tatap muka menjadi pembelajaran jarak

⁸⁰ WHO, "Considerations for Quarantine of Individuals in the Context of Containment for Coronavirus Disease (COVID-19)," *Interim Guidance* (Geneva: WHO, 2020), 1.

⁸¹ WHO, "Considerations for Quarantine of Individuals in the Context of Containment for Coronavirus Disease (COVID-19)."

⁸² Ibid.

⁸³ Lawrence O. Gostin and Lindsay F. Wiley, "Governmental Public Health Powers during the COVID-19 Pandemic: Stay-at-Home Orders, Business Closures, and Travel Restrictions," *JAMA - Journal of the American Medical Association* (2020): 7–8.

⁸⁴ James A. Smith and Jenni Judd, "COVID-19: Vulnerability and the Power of Privilege in a Pandemic," *Health Promotion Journal of Australia* 31, no. 2 (2020): 158–160.

jauh misalnya, akan memperjelas kesenjangan sosial akan akses terhadap media pembelajaran perangkat ponsel pintar dan jaringan internet yang belum tentu dimiliki oleh seluruh peserta didik. Pembatasan perjalanan internasional akan berdampak secara finansial pada pekerja migran yang merupakan tulang punggung ekonomi keluarga.⁸⁵ Seruan untuk tetap di rumah menjadi hambatan utama bagi pekerja sektor informal yang mengandalkan penghasilan harian akan berimplikasi pada kehilangan pemasukan sementara dan peningkatan angka kemiskinan.⁸⁶

Pandemi Covid-19 secara tidak langsung menegaskan bahwa penanganan krisis kesehatan global akan bersinggungan dengan isu hukum serta hak asasi manusia, sehingga diperlukan pendekatan yang lebih komprehensif. Mengutip pernyataan Direktur Jenderal WHO, "*all countries must strike a fine balance between protecting health, preventing economic and social disruption, and respecting human rights*,"⁸⁷ sesuatu yang tidak mungkin dapat dicapai apabila hanya mengandalkan kerangka kerja IHR semata.

D. Penutup

Artikel ini mengidentifikasi bahwa sesungguhnya hukum internasional telah memiliki mekanisme dalam penanganan pandemi global melalui organisasi internasional WHO. Sebagai organisasi internasional di

bidang kesehatan, WHO memiliki mandat dan kewenangan besar dalam penanganan pandemi, terutama pasca berlakunya kerangka kerja *International Health Regulation* (IHR) 2005. Operasionalisasi kerangka kerja IHR pada penanganan pandemi terdahulu seperti H1N1 dan *Ebola Virus Disease* pada derajat tertentu berhasil mempertegas celah-celah yang dimiliki oleh IHR 2005, baik dari sisi teknis kesehatan maupun isu hukum seperti *compliance* negara-negara pihak terhadap rekomendasi WHO sebagai produk hukum yang lahir dari mekanisme kerangka kerja IHR 2005. Pandemi Covid-19 lagi-lagi menimbulkan pertanyaan mengenai transparansi proses pengambilan keputusan dalam organisasi WHO, serta menyorot isu *compliance* negara pihak terhadap keputusan organisasi yang, pada gilirannya, berimplikasi pada keberhasilan suatu negara dalam penanganan pandemi. Terlebih, upaya IHR 2005 dalam mengakomodasi isu-isu sosial ekonomi dan hak asasi manusia, pada praktiknya, masih luput dari perhatian para negara pihak ketika dihadapkan pada situasi kedaruratan kesehatan global. Hal ini akhirnya mengantarkan kita pada gagasan bahwa, IHR 2005 sebagai kerangka kerja hukum internasional, tidak bisa dianggap sebagai instrumen '*one size fits all*' yang mampu menyelesaikan seluruh permasalahan penanganan krisis kesehatan global.

⁸⁵ Clare Wenham, Julia Smith, and Rosemary Morgan, "COVID-19: The Gendered Impacts of the Outbreak," *The Lancet* 395, no. 10227 (2020): 847, [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30526-2](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30526-2).

⁸⁶ International Labour Organization, "COVID-19 Crisis and the Informal Economy: Immediate Responses and Policy Challenges" (Geneva: International Labour Organization, 2020).

⁸⁷ Smith and Judd, "COVID-19: Vulnerability and the Power of Privilege in a Pandemic."

Daftar Pustaka

A. Buku

- Banakar, Reza. *Normativity in Legal Sociology: Methodological Reflections on Law and Regulation in Late Modernity*. London: Springer, 2015.
- Davies, Sara E., Adam Kamradt-Scott, and Simon Rushton. *Disease Diplomacy: International Norms and Global Health Security*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015.

B. Artikel Jurnal/Kertas Kerja

- Bogdandy, Armin Von, and Pedro A Villarreal. International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis. *MPIL Research Paper Series*. Heidelberg, 2020.
- Corrêa Filho, Heleno Rodrigues, and Ana Maria Segall-Corrêa. "Lockdown or Participatory Health Surveillance? Lessons from the Covid-19." *Saúde em Debate* 44, no. 124 (2020).
- Cryer, Robert, Tamara Hervey, Bal Sokhi-Bulley, and Alexandra Bohm. *Research Methodologies in EU and International Law*. Portland: Hart Publishing, 2011.
- European Centre for Disease Prevention and Control. "Event Background COVID-19." COVID-19.
- Gostin, Lawrence O., and Lindsay F. Wiley. "Governmental Public Health Powers during the COVID-19 Pandemic: Stay-at-Home Orders, Business Closures, and Travel Restrictions." *JAMA - Journal of the American Medical Association* (2020).
- Gostin, Lawrence O. "Influenza A (H1N1) and Pandemic Preparedness Under the Rule of International Law." *JAMA Network*, 2009.
- . "The Future of the World Health Organization: Lessons Learned From Ebola." *The Milbank Quarterly* 93, no. 3 (2015).
- Gostin, Lawrence O, Mary C Debartolo, and Eric A Friedman. "The International Health Regulations 10 Years on : The Governing Framework for Global Health Security." *The Lancet* 386, no. 10009 (2015).
- Hakim, Muhammad Helmy. "Pergeseran Orientasi Penelitian Hukum: Dari Doktrinal Ke Sosio Legal." *SYARIAH Jurnal Hukum dan Pemikiran* 16, no. 2 (2016).
- Hoffman, Steven J., and Sarah L. Silverberg. "Delays in Global Disease Outbreak Responses: Lessons from H1N1, Ebola, and Zika." *American Journal of Public Health* 108, no. 3 (2018).
- International Labour Organization. "COVID-19 Crisis and the Informal Economy: Immediate Responses and Policy Challenges." *Geneva: International Labour Organization*, 2020.
- Kandel, Nirmal, Stella Chungong, Abbas Omaar, and Jun Xing. "Health Security Capacities in the Context of COVID-19 Outbreak : An Analysis of International Health Regulations Annual Report Data from 182 Countries." *The Lancet* 395, no. 10229 (2020).
- Katz, Rebecca, and Julie Fischer. "The Revised International Health Regulations : A Framework for Global Pandemic Response." *Global Health Governance* 3, no. 2 (2010).
- Kennedy, David W. "The Move to Institutions." *Cardozo Law Review* 8 (1987).
- Kharel, Amrit. "Doctrinal Legal Research." *SSRN Electronic Journal* 16 (2018).
- Lee, Tsung-ling. "Making International Health Regulations Work : Lessons from the Ebola Outbreak." *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 49, no. 31 (2015).
- Lerer, L., and R. Matzopoulos. "'The Worst of Both Worlds': The Management Reform of the World Health Organization." *International Journal of Health Services* 31, no. 2 (2001).
- Mccarthy, Michael. "A Brief History of the World Health Organization D." *The Lancet* 360

(2002).

- Ottersen, Trygve, Steven J Hoffman, and Gaëlle Groux. "Ebola Again Shows the International Health Regulations Are Broken: What Can Be Done Differently to Prepare for the Next Epidemic?" *American Journal of Law and Medicine* 42 (2016).
- Smith, James A., and Jenni Judd. "COVID-19: Vulnerability and the Power of Privilege in a Pandemic." *Health Promotion Journal of Australia* 31, no. 2 (2020).
- Spiteri, Gianfranco, James Fielding, Michaela Diercke, Christine Campese, Enouf Vincent, Alexandre Gaymard, Antonino Bella, et al. "First Cases of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) in the WHO European Region, 24 January to 21 February 2020." *Eurosurveillance* 25, no. 9 (2020).
- Wenham, Clare, Julia Smith, and Rosemary Morgan. "COVID-19: The Gendered Impacts of the Outbreak." *The Lancet* 395, no. 10227 (2020).
- WHO. "Considerations for Quarantine of Individuals in the Context of Containment for Coronavirus Disease (COVID-19)." *Interim Guidance*. Geneva: WHO, 2020.
- . "WHO Ad Hoc Scientific Teleconference on the Current Influenza A(H1N1) Situation." WHO. Accessed May 20, 2020. April 29, 2009. www.who.int/csr/resources/publications/swineflu/TC_Report2009_05_04.pdf.
- Wilson, Kumanan, John S. Brownstein, and David P. Fidler. "Strengthening the International Health Regulations: Lessons from the H1N1 Pandemic." *Health Policy and Planning* 25, no. 6 (2010).
- Wu, Zunyou, and Jennifer M. McGoogan. "Characteristics of and Important Lessons From the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Outbreak in China." *JAMA Network*, 2020.

C. Artikel Internet

- Davis, Rebecca. "Ebola Epidemic 2014: Timeline." Guardian. Last modified 2014. Accessed May 20, 2020. <http://www.theguardian.com/world/2014/oct/15/ebola-epidemic-2014-timeline>.
- Ducharme, Jamie. "World Health Organization Declares COVID-19 a 'Pandemic.' Here's What That Means." TIME. Last modified 2020. Accessed May 2, 2020. <https://time.com/5791661/who-coronavirus-pandemic-declaration/>.
- Turner, Mark-Eccleston. "COVID-19 Symposium: The Declaration of a Public Health Emergency of International Concern in International Law." *Opinio Juris*. Last modified 2020. Accessed June 2, 1BC. <http://opiniojuris.org/2020/03/31/covid-19-symposium-the-declaration-of-a-public-health-emergency-of-international-concern-in-international-law/>.
- World Health Organization. Novel Coronavirus (2019-NCoV) Situation Report - 1, 20 January 2020. Geneva, 2020. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200121-sitrep-1-2019-ncov.pdf?sfvrsn=20a99c10_4.
- . "WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19 - 3 March 2020." Last modified 2020. Accessed May 2, 2020. <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---3-march-2020>.

D. Peraturan Perundang-undangan

- United Nations. "Constitution of the World Health Organization." *United Nations Treaty Collection*. Accessed May 3, 2020. <https://treaties.un.org/Pages/ShowMTDSGDDetails.asp>

x?src=UNTSOONLINE&tabid=2&mtdsg_no=IX-1&chapter=9&lang=en.
World Health Organization. *International Health Regulation*. 2nd ed. Geneva: WHO, 2005.
World Health Organization (1969). *International Health Regulation*. 3rd ed. Geneva: WHO, 1983.

BIODATA PENULIS

Sabrina Nadilla, S.H., staff pada Pusat Litbang HAM, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia sejak Republik Indonesia sejak 2017. Penulis memperoleh gelar Sarjana gelar Sarjana Hukum dengan konsentrasi hukum internasional dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada 2017. Penulis menekuni area riset teori hukum, institusionalisme hukum, hak asasi manusia, dan studi sosio-legal. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasika di antaranya "Pelokalan Hak Asasi Manusia Melalui Partisipasi Publik dalam Kebijakan Berbasis Hak Asasi Manusia" dan "Konsolidasi SDM Hukum Nasional melalui Pendekatan Teori Sistem Hukum Luhmann."

TELAAH KRITIS MENGENAI INTERPRETASI KEDARURATAN KESEHATAN MASYARAKAT SEBAGAI KEADAAN MEMAKSA BERDASARKAN PERSPEKTIF HUKUM KONTRAK

*(Critical Appraisal of the Interpretation of Public Health Emergency as Force Majeure
Condition Based on the Perspective of Contract Law)*

Kristianus Jimy Pratama

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Jl. Sosio Yustisia Nomor 1, Bulaksumur, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta 55281

e-mail: kristianusjimy@mail.ugm.ac.id

Abstrak

Pemberlakuan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease* (Covid-19) dan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran *Corona Virus Disease* (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional berimplikasi pada terdampaknya berbagai aspek pembedaan hukum termasuk bidang hukum kontrak di dalamnya. Keadaan kedaruratan kesehatan masyarakat sebagaimana yang ditegaskan dalam norma hukum terkait membuat ruang untuk terjadinya ragam penafsiran hukum diantara para pihak dalam menerapkan klausula keadaan memaksa dalam kurun waktu keadaan kedaruratan kesehatan masyarakat tersebut terlebih setelah diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berksala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19). Oleh karena itu, diperlukan penelaahan lebih lanjut mengenai batasan-batasan dalam menerapkan klausula keadaan memaksa yang dihubungkan dengan keadaan kedaruratan kesehatan masyarakat tersebut. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang ditunjang dengan studi kepustakaan. Melalui penelitian ini kemudian dirumuskan kesimpulan yang menerangkan bahwa terdapat syarat-syarat yang harus terpenuhi secara akumulatif untuk menetapkan kedaruratan kesehatan masyarakat sebagai klausula keadaan memaksa. Selain itu juga ditegaskan di dalam penelitian ini bahwa para pihak juga dapat melakukan renegoisasi kontrak yang meliputi pilihan untuk memperbaharui atau memutus kontrak tersebut untuk mencapai kepastian hukum diantara para pihak.

Kata kunci: Hukum Kontrak, Keadaan Memaksa, Penafsiran Hukum

Abstract

The enactment of 2 related regulations as a form of response to the pandemic namely Presidential Decree No. 11 Year 2020 on Stipulation of Public Health Emergencies for Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) and Presidential Decree No. 12 Year on The Declaration of A Non-Natural Disaster From The Spread of Corona Virus Disease 2019 As a National Disaster has implications in law field especially for contract law. This public health emergency is making the multiple interpretations among the parties to applying force majeure clauses especially after the enactment of Government Regulation No. 21 Year 2020 on Large-Scale Social Limits to Accelerate the Management of Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). This research is a legal normative research with supported by literature study. Therefore, this research has purpose to particularize the limitations of force majeure clause related to public health emergency.

Keywords: Contract Law, Force Majeure, Legal Interpretation

A. Pendahuluan

Cicero mengungkapkan keselamatan rakyat

merupakan hukum tertinggi di dalam suatu negara.¹ Frasa keselamatan rakyat tersebut

¹ Pendapat ini dikenal juga dengan adagium *salus populi suprema lex esto*. Lihat: Marcus Tullius Cicero, *De Re*

dapat ditafsirkan dengan dua metode yaitu metode segmentatif dan metode integratif. Keselamatan rakyat dalam metode segmentatif merupakan konsep yang tersegmentasi ke dalam bidang-bidang kehidupan bermasyarakat tertentu secara terpisah sedangkan keselamatan rakyat dalam metode integratif merupakan suatu konsepsi yang terdiri dari berbagai bidang-bidang kehidupan bermasyarakat yang saling terikat dan bertimbal balik.

Sebagaimana yang dimaksud baik dalam metode segmentatif ataupun metode integratif, konsep keselamatan rakyat dapat terdiri dari segmen-segmen yang bersifat multidisipliner. Salah satu segmen yang dimaksudkan adalah segmen kesehatan. Mengutip ketentuan Pasal 12 ayat (1) *International Covenant on Economic Social, and Cultural Rights 1996* (selanjutnya disebut dengan ICESCR) menerangkan bahwa terdapat pengakuan tegas terhadap hak semua orang untuk menikmati standar kesehatan fisik dan kesehatan mental yang paling baik.² Secara khusus merujuk pada ketentuan Pasal 12 ayat (2) huruf (c) ICESCR dikemukakan bahwa salah satu langkah yang dapat ditempuh oleh negara pihak pada konvenan ini untuk mencapai realisasi penuh hak yang dimaksudkan pada ketentuan Pasal 12 ayat (1) ICESCR maka dapat dilakukan dengan pencegahan, pengobatan, dan pengendalian atas epidemi, endemik, penyakit yang disebabkan oleh suatu pekerjaan, dan penyakit lainnya.³

Langkah sistematis terkait kemudian di-realisasikan melalui Undang-Undang Nomor 6

Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan (selanjutnya disebut dengan UU Keekarantinaan Kesehatan). Hal tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI Tahun 1945) yang menjelaskan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.⁴ Namun dewasa ini efektifitas dari pemberlakuan UU Keekarantinaan Kesehatan tersebut berada pada titik uji. Hal ini dikarenakan timbulnya permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat di Indonesia akibat terjadinya pandemi *Coronavirus Disease 2019* (selanjutnya disebut dengan Covid-19). Sebagaimana yang diterangkan dalam metode integratif sebelumnya, segmen kesehatan tidak dapat berdiri tanpa melakukan timbal balik dengan segmen lain dalam konsep keselamatan rakyat yaitu di antaranya adalah segmen ekonomi dan segmen sosial kemasyarakatan. Seiring dengan pernyataan tersebut, pandemi Covid-19 di Indonesia telah berdampak secara luas tidak hanya pada segmen kesehatan tetapi juga bersifat menyeluruh pada segmen-segmen lain seperti segmen ekonomi dan segmen sosial kemasyarakatan.

Hal tersebut dipertegas dengan diberlakukannya tiga norma hukum yang meliputi Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona*

Publica, De Legibus, Cato Maior de Senectute, Laelius de Amicitia, (Oxford: Oxford University Press, 2006), hlm. 204. Lihat juga: Phoebe E. Arde-Acquah, "Salus Populi Suprema Lex Esto: Balancing Civil Liberties and Public Health Interventions in Modern Vaccination Policy, *Washington University Jurisprudence Review*, Vol.7 No.2, Washington University School of Law, 2015, hlm. 337.

² Pasal 12 ayat (1) *International Covenant on Economic Social, and Cultural Rights 1996*.

³ Pasal 12 ayat (2) huruf (c) jo. Pasal 12 ayat (1) *International Covenant on Economic Social, and Cultural Rights 1996*.

⁴ Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Virus Disease 2019 (Covid-19) (selanjutnya disebut dengan PP 21/2020), Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease (Covid-19)* (selanjutnya Keppres 11/2020) dan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran *Corona Virus Disease (Covid-19)* Sebagai Bencana Nasional (selanjutnya disebut dengan Keppres 12/2020).⁵ Berdasarkan norma hukum tersebut secara eksplisit, hak atas kesehatan dalam menghadapi pandemi Covid-19 merupakan tanggung jawab negara karena memuat aturan yang bersifat publik meskipun hak atas kesehatan menjadi hak asasi yang melekat pada setiap individu. Sehingga dapat dinyatakan bahwa ketiga norma hukum yang menjadi respon atas terjadinya pandemi Covid-19 di Indonesia merupakan hukum publik.⁶

Mengacu pada PP 21/2020, Keppres 11/2020, dan Keppres 12/2020 pada prinsipnya membahas mengenai hal yang sama yaitu kedaruratan kesehatan masyarakat. Secara yuridis, kedaruratan kesehatan masyarakat

merupakan kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara.⁷ PP 21/2020, Keppres 11/2020, dan Keppres 12/2020 tersebut mempunyai daya berlaku mengikat secara umum sehingga ketiga norma hukum memberikan konsekuensi logis termasuk dalam bidang hukum kontrak.

Permasalahan hukum yang kemudian timbul adalah terkait karakteristik dari keadaan kedaruratan kesehatan masyarakat dan klausul keadaan memaksa yang terdapat dalam sebuah kontrak. Terlebih apabila berkenaan apabila para pihak telah memasuki fase *post-contractual* sebelum diberlakukannya norma-norma hukum terkait maupun yang telah disepakati setelah pemberlakuannya.⁸ Selain itu ketika memasuki masa pandemi Covid-19, banyak debitur yang mengalami permasalahan untuk memenuhi prestasi dari kontrak yang telah disepakati dan hal tersebut terjadi sebelum diberlakukannya

⁵ Seringkali terjadi miskonsepsi berbagai kalangan dalam memandang istilah Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden. Hal ini dikarenakan meskipun masih dapat dikeluarkan oleh seorang pemegang kekuasaan eksekutif, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak menggunakan istilah Keputusan Presiden melainkan Peraturan Presiden. Hal ini semakin menegaskan perluasan kewenangan kekuasaan eksekutif dalam membentuk peraturan perundang-undangan karena sifat dari Peraturan Presiden dapat mengatur perihal yang abstrak dan umum sedangkan Keputusan Presiden secara prinsipnya hanya dapat mengatur perihal yang bersifat individual dan konkret. Lihat: Ahmad Husen, "Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan", *Lex Scientia Law Review*, Vol.3 No.1, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2019, hlm. 76.

⁶ Hukum publik merupakan hukum normatif yang mengatur kepentingan umum dan dalam beberapa keadaan tertentu dapat juga ditujukan untuk membatasi hukum privat dengan tidak bermaksud untuk meniadakan sifatnya secara utuh. Lihat: E. Utrecht dan M. Saleh Djindang, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Penerbit dan Balai Buku Ichtiar, 1982), hlm. 32 dalam Rahayu Prasetianingsih, "Konstusionalisasi Hukum Privat: Beberapa Pandangan yang Berkembang dalam Pengkajian Ilmu Hukum", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.1 No.2, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2014, hlm. 372.

⁷ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

⁸ Dalam hukum kontrak dikenal terdapat tiga tahapan dalam pembuatan kontrak yaitu meliputi tahap pra-kontraktual, tahap kontraktual, dan post-kontraktual. Tahap post-kontraktual sendiri dapat juga disebut sebagai tahap pelaksanaan kontrak atau rentang waktu setelah penandatanganan kontrak dilakukan. Lihat: Cicik Nur Hayati, "Karakteristik *Head of Agreement* Menurut Hukum Kontrak Indonesia", *The Juris-Diction Journal*, Vol.2 No.3, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2019, hlm. 857.

PP 21/2020, Keppres 11/2020, dan Keppres 12/2020 tersebut.

Oleh karena itu memperhatikan keadaan pandemi Covid-19 yang masih bergerak statistiknya secara fluktuatif dan belum terdapat kepastian terhadap berakhirnya keadaan tersebut, perlu dilakukan sebuah penelaahan terhadap hubungan akibat hukum dalam hukum kontrak terkait terjadinya pandemi Covid 19 beserta diberlakukannya PP 21/2020, Keppres 11/2020, dan Keppres 12/2020 dengan interpretasi hukum terhadap klausula keadaan memaksa itu sendiri. Oleh karena itu tulisan ini akan menguraikan secara lebih lanjut perihal hal tersebut. Berdasarkan pendahuluan diatas, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah meliputi:

- (1) Bagaimana perspektif hukum kontrak memandang status kedaruratan kesehatan masyarakat sebagai kategori keadaan memaksa?
- (2) Bagaimana perlindungan hukum kepada para pihak akibat diberlakukannya status kedaruratan kesehatan masyarakat?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang dilakukan secara normatif. Penelitian hukum normatif merupakan bentuk penelitian hukum yang menggunakan kajian komprehensif terhadap asas dan prinsip hukum, doktrin hukum dan norma hukum positif dalam menyusun penelitian tersebut.⁹ Penelitian ini menggunakan metode pendekatan peraturan perundang-undangan dan metode pendekatan konseptual. Pendekatan peraturan perundang-

undangan merupakan upaya penelaahan terhadap sebuah tata peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam menyikapi sebuah permasalahan hukum sedangkan pendekatan konseptual lebih menggunakan kajian doktrinal hukum dalam mengargumentasikan pendapat perihal permasalahan hukum itu sendiri.¹⁰

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah melalui studi kepustakaan atau dapat pula diartikan sebagai penelusuran terhadap literatur ilmiah yang berkenaan dengan pokok permasalahan penelitian.¹¹ Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer yang meliputi Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dan bahan hukum sekunder yang meliputi doktrin hukum yang telah berkembang secara umum. Analisis bahan hukum yang digunakan adalah analisis dengan metode pendekatan kualitatif. Selain itu penelitian ini juga menggunakan metode deduktif sebagai teknik pengambilan kesimpulan dalam penelitian ini. Metode deduktif merupakan metode penarikan kesimpulan dengan menguraikan hal yang bersifat umum dan diakhiri dengan hal yang bersifat lebih khusus.

C. Pembahasan

1. Perspektif Hukum Kontrak Terkait Keadaan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Sebagai Alasan Penerapan Klausula Keadaan Memaksa

Pemberlakuan Keppres 11/2020 dan Keppres 12/2020 berimplikasi bahwa keadaan kedaruratan kesehatan masyarakat bersifat

⁹ Dalam teori hukum dijelaskan bahwasanya penelitian hukum secara umum dapat dilakukan secara normatif dan empiris. Penelitian yang dilakukan dengan metode empiris pada umumnya menggunakan data hukum yang didapatkan dari hasil penelitian lapangan baik yang berupa hasil wawancara, kuisioner maupun survei secara berjenjang. Lihat: Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 52.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 36.

¹¹ Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Alfabeta, 2012), hlm. 291.

mengikat secara umum. Hal tersebut secara signifikan mempengaruhi berjalannya sebuah prestasi dalam sebuah kontrak. Dimana jenis kontrak yang paling terdampak oleh pemberlakuan PP 21/2020, Keppres 11/2020, dan Keppres 12/2020 adalah kontrak yang mengatur pelaksanaan prestasi yang diwujudkan melalui kegiatan melakukan sesuatu atau kegiatan memberikan sesuatu yang dilakukan secara langsung dan berkelanjutan seperti pada kegiatan pemborongan, kegiatan ekspedisi, atau kegiatan sejenis lainnya.

Pelaksanaan prestasi dalam kontrak yang berhubungan dengan hal ikhwal kegiatan diatas semakin terdampak dengan pemberlakuan PP 21/2020. Dimana Pasal 4 ayat (1) PP 21/2020 menerangkan bahwa pembatasan sosial berskala besar setidaknya meliputi peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan/atau pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum. Merujuk pada pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum tersebut, terdapat implikasi bahwa pelaksanaan kontrak yang berkarakteristik sebagaimana dimaksudkan diatas dimungkinkan untuk tidak dapat berjalan sebagaimana yang telah disepakati oleh para pihak sebelumnya.

Dengan terbukanya kemungkinan tersebut maka prestasi yang dibebankan kepada pihak kreditur akan turut terdampak oleh pemberlakuan Keppres 11/2020 dan Keppres 12/2020 bahkan secara khusus terkait pada PP 21/2020. Sehingga tidak dapat dipungkiri dengan terdampaknya prestasi yang seharusnya dipenuhi oleh pihak kreditur maka wanprestasi dapat terjadi diantara para pihak. Merujuk pada substansi KUHPer secara komprehensif maka dapat dikemukakan bahwa wanprestasi sendiri dapat terdiri dari dua jenis klasifikasi.

Klasifikasi wanprestasi yang pertama adalah wanprestasi yang dikehendaki oleh pihak kreditur. Mengenai klasifikasi wanprestasi ini setidaknya harus memenuhi dua unsur di dalamnya. Unsur pertama adalah unsur itikad buruk. Unsur itikad buruk yang dimaksudkan adalah apabila pihak kreditur secara sadar bahwa tindakannya dalam pelaksanaan prestasi yang dibebankan kepadanya berpotensi merugikan kepentingan debitur. Dimana meskipun pihak kreditur mempunyai kesadaran tersebut, pihak kreditur tidak melakukan upaya preventif terhadap penerbitan kerugian kepada pihak debitur akibat dari tindakannya.

Selain unsur itikad buruk, unsur yang kedua adalah terdapatnya unsur penipuan yang terjadi dalam kurun waktu pelaksanaan kontrak. Hal ini untuk membedakan konstruksi unsur penipuan yang dimaksudkan oleh Pasal 1328 KUHPer. Ketentuan Pasal 1328 KUHPer menerangkan bahwa penipuan merupakan alasan untuk membatalkan persetujuan dimana penipuan tersebut menjadi dasar untuk menegakkan persetujuan terkait.¹²

Ketentuan Pasal 1328 KUHPer tersebut dapat dipahami bahwa penipuan dapat menjadi alasan untuk dimintakannya pembatalan sebuah persetujuan diantara para pihak apabila unsur penipuan tersebut telah terang dilakukan pada saat fase kontraktual. Hal ini sekaligus untuk menegaskan bahwa apabila unsur penipuan tersebut terjadi pada kurun pelaksanaan prestasi dalam kontrak tersebut maka tidaklah tepat untuk mengacu kepada ketentuan Pasal 1328 KUHPer. Dimana ketentuan Pasal 1247 KUHPer mengemukakan bahwa penggantian biaya, kerugian, dan bunga sebagai bentuk kerugian yang ditanggung pihak kreditur akibat unsur penipuan yang dilakukan pihak debitur tetap

¹² Pasal 1328 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

dapat dimintakan pertanggungjawabannya oleh pihak kreditur kepada pihak debitur tanpa mengakibatkan batalnya kontrak yang telah disepakati.¹³

Klasifikasi wanprestasi yang kedua adalah wanprestasi yang tidak dikehendaki. Dalam klasifikasi ini, wanprestasi dapat disebabkan oleh dua alasan. Alasan yang pertama adalah wanprestasi yang disebabkan oleh kelalaian. Wanprestasi yang disebabkan oleh kelalaian diterangkan secara tegas di dalam ketentuan Pasal 1234 KUHPer namun unsur kelalaian tersebut harus dibuktikan secara terang diantara para pihak.¹⁴ Alasan yang kedua adalah wanprestasi yang disebabkan oleh unsur sebab memaksa. Wanprestasi yang disebabkan oleh sebab memaksa tersebut dapat mengacu kepada ketentuan Pasal 1245 KUHPer yang menerangkan bahwa wanprestasi yang terjadi karena sebab memaksa tidak menerbitkan penggantian biaya, kerugian, dan bunga yang seharusnya dibebankan kepada pihak kreditur.¹⁵

Namun perlu juga untuk dipahami bahwa unsur sebab memaksa atau keadaan memaksa harus dipahami dalam sebuah kerangka teori yang utuh. Pada prinsipnya, sebuah keadaan dapat terkategori sebagai keadaan memaksa apabila:

a. Keadaan tersebut Tidak Diduga Akan Terjadi Sebelumnya

Keadaan tidak terduga tersebut pada prinsipnya merupakan suatu keadaan yang sebelumnya terjadi dalam kurun pelaksanaan kontrak tersebut tidak dipersangkakan baik oleh pihak debitur dan pihak kreditur. Persangkaan yang dimaksudkan adalah dimana keadaan tersebut pada mulanya tidak melekat atau

dilekatkan kepada salah satu pihak atau para pihak dalam kontrak secara keseluruhan. Dimana yang dimaksudkan keadaan yang tidak terduga mulanya tidak melekat pada salah satu pihak atau para pihak secara keseluruhan adalah keadaan yang tidak terduga tersebut kemudian mengakibatkan para pihak mengalami permasalahan serupa apabila dikondisikan menjadi pihak kreditur sedangkan keadaan yang tidak terduga yang dilekatkan kepada para pihak merupakan keadaan yang tidak terduga tersebut terjadi karena adanya perintah Undang-Undang atau putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap yang hanya mengikat salah satu pihak dalam kontrak tersebut.

b. Sifat dari Keadaan tersebut Secara Alamiah Dapat Menanggihkan Terlaksananya Prestasi Dalam Kontrak Terkait

Sifat alamiah yang dimaksudkan adalah dimana keadaan memaksa tersebut meskipun tidak dilakukan melalui paksaan oleh norma hukum akan tetap dapat menyebabkan prestasi tersebut tertangguh bahkan tidak dapat dijalankan secara penuh. Meskipun sebagaimana disebutkan diatas bahwa keadaan memaksa dapat terjadi karena adanya perintah Undang-Undang atau putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap, tanpa diberlakukannya secara paksa perintah Undang-Undang atau putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap maka secara alamiah keadaan memaksa tersebut secara langsung telah menyebabkan tertangguhnya atau tidak dapat dijalkannya prestasi tersebut oleh pihak kreditur secara utuh.

¹³ Pasal 1248 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

¹⁴ Pasal 1243 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

¹⁵ Pasal 1245 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

c. Tidak Terdapatnya Itikad Buruk Baik oleh Debitur maupun Kreditur

Itikad buruk yang dimaksudkan dapat dimaknai bahwa sepanjang terjadinya keadaan memaksa tersebut tidaklah terdapat itikad buruk pihak debitur atau pihak kreditur melalui penyelundupan hukum. Hal ini sekaligus untuk menegaskan bahwa dimungkinkannya penyelundupan hukum oleh pihak debitur atau pihak kreditur hingga tekanan kepada pihak kreditur mengenai pelaksanaan prestasi yang seharusnya dipenuhi oleh pihak kreditur. Apabila ditemukan itikad buruk oleh salah satu pihak maka tidaklah dapat keadaan memaksa tersebut dijadikan dasar bertindak oleh para pihak dalam kontrak terkait.

d. Kelalaian dan Gagal Terpenuhinya Prestasi oleh Pihak Kreditur Terjadi Setelah Terjadinya Keadaan yang Bersifat Memaksa

Hal ini dimaknai sepanjang kelalaian tersebut terjadi pada saat keadaan memaksa maka dapat disebutkan sebagai keadaan memaksa namun apabila kelalaian tersebut terjadi atau potensi kelalaian atau gagal terpenuhinya prestasi oleh pihak kreditur sebelum terjadinya keadaan memaksa tidak dapat disebut sebagai dasar penangguhan prestasi oleh pihak kreditur dengan dalil keadaan memaksa. Hal ini sekaligus untuk menegaskan bahwa terdapat perbedaan mendasar mengenai gagal terpenuhinya prestasi oleh pihak kreditur baik dikarenakan keadaan memaksa dan sebelum keadaan memaksa. Dimana merujuk pada ketentuan Pasal 1245 KUHP, sepanjang gagal terpenuhinya prestasi oleh pihak kreditur terjadi sejak belum terjadinya

keadaan memaksa maka dapat dimintakan pertanggungjawabannya oleh pihak debitur sepanjang terjadi pada kurun waktu terjadinya sebelum keadaan memaksa.

Sehingga berdasarkan penjelasan keempat prinsip di atas, keadaan kedaruratan kesehatan masyarakat dapat diklasifikasikan sebagai keadaan memaksa apabila memenuhi keseluruhan dari prinsip-prinsip yang disebutkan diatas. Berikut akan diuraikan lebih lanjut mengenai hubungan keseluruhan prinsip tersebut dengan keadaan kedaruratan kesehatan masyarakat yang dalam hal ini adalah pandemi Covid-19. Pertama, seperti diketahui bahwa untuk dikategorikan sebagai keadaan memaksa maka sebuah keadaan tersebut merupakan keadaan yang tidak diduga sebelumnya. Pandemi Covid-19 merupakan salah satu bencana non alam yang tidak dapat diprediksikan sebelumnya.¹⁶ Sehingga apabila sebuah kontrak disepakati sebelum penetapan Keppres 11/2020 dan Keppres 12/2020 maka keadaan kedaruratan kesehatan masyarakat dapat dijadikan sebagai dalil dari keadaan memaksa namun apabila kontrak disepakati sebelum penetapan Keppres 11/2020 dan Keppres 12/2020 maka keadaan kedaruratan kesehatan masyarakat tidak dapat serta merta digolongkan sebagai keadaan memaksa karena terdapat terdapat pengetahuan dari para pihak mengenai hal tersebut dan konsekuensinya apabila membentuk sebuah kontrak terkait aktivitas yang terdampak oleh pandemi Covid-19.

Kedua, sifat alamiah dari keadaan memaksa tersebut haruslah secara alamiah berdampak kepada penangguhan dari pelaksanaan sebuah

¹⁶ Secara yuridis, bencana dikategorikan menjadi tiga jenis yaitu bencana alam, bencana non alam, dan bencana sosial. Salah satu jenis bencana yang sulit untuk diprediksikan untuk terjadi adalah bencana non alam. Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. Lihat ketentuan Pasal 1 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

prestasi. Dalam hal ini, keadaan kedaruratan kesehatan masyarakat atau pandemi Covid-19 merupakan keadaan yang secara alamiah akan menanggukuhkan pelaksanaan sebuah prestasi pada sebuah kontrak. Namun perlu diperhatikan bahwa harus dipenuhi juga prinsip kewajaran sebelum menetapkan bahwa penyebab dari tidak terlaksananya prestasi tersebut adalah karena sebab pandemi Covid-19 sehingga tidak seluruh bentuk pelaksanaan dari prestasi pada kontrak langsung dapat digolongkan sebagai dalil keadaan memaksa. Dimana apabila prestasi dalam sebuah kontrak tidak terkait dengan aktivitas yang terdampak pandemi Covid-19 secara signifikan dan berbentuk prestasi untuk tidak berbuat sesuatu maka meskipun dilaksanakan pada keadaan pandemi Covid-19 maka debitur pada kontrak dengan karakteristik tersebut tidak dapat mendalil pandemi Covid-19 sebagai keadaan memaksa baginya untuk melaksanakan prestasi tersebut.

Ketiga, tidak terdapatnya itikad buruk baik pada pihak debitur dan pihak kreditur. Meskipun sebagaimana yang diterangkan diatas bahwa keadaan kedaruratan kesehatan masyarakat merupakan sebuah keadaan yang tidak dapat terduga sebelumnya, pendalilan keadaan memaksa harus memperhatikan probabilitas dari itikad yang dimiliki oleh para pihak. Dimana apabila keadaan kedaruratan kesehatan masyarakat dijadikan sebagai alasan untuk menghindari atau untuk tidak menjalankan prestasi tersebut secara kesadaran penuh maka keadaan pandemi Covid-19 tidak dapat menjadi dalil baginya meskipun prestasi dalam kontrak tersebut berkenaan dengan aktivitas yang berdampak secara signifikan karena pandemi Covid-19. Selain itu, hal ini juga berlaku kepada pihak kreditur. Dimana apabila pihak kreditur membebankan tambahan kewajiban dalam

pemenuhan prestasi yang tidak sewajarnya kepada pihak debitur karena penerapan klausula keadaan memaksa maka dalil untuk menegaskan keadaan kedaruratan kesehatan masyarakat sebagai keadaan memaksa patutlah untuk dikesampingkan.

Keempat, apabila terdapat kegagalan atau kelalaian dalam memenuhi prestasi oleh pihak debitur setelah terjadinya keadaan yang bersifat memaksa tersebut maka keadaan kedaruratan kesehatan masyarakat dapat dijadikan sebagai dalil keadaan memaksa. Tetapi apabila kegagalan atau kelalaian dalam memenuhi prestasi terjadi sebelum terjadinya keadaan yang bersifat memaksa tersebut maka dalil keadaan memaksa tidak dapat diterapkan oleh para pihak. Sehingga berkenaan dengan pandemi Covid-19, apabila telah terjadi kegagalan atau kelalaian dalam memenuhi prestasi yang dilakukan oleh debitur dan telah diikuti oleh somasi dari pihak kreditur maka debitur tidak dapat menanggukuhkan kontrak tersebut atas dalil keadaan memaksa. Namun apabila debitur tersebut dapat membuktikan bahwa terdapat signifikansi dari permulaan terjadinya pandemi Covid-19 yang melatarbelakangi diberlakukannya Keppres 11/2020 dan Keppres 12/2020 maka hal tersebut patut untuk dipertimbangkan secara seksama oleh pihak kreditur.

Yang perlu digarisbawahi juga adalah bahwa apabila Keppres 11/2020 dan Keppres 12/2020 telah dinyatakan tidak mengikat keberlakuannya lagi dikemudian hari maka penangguhan pelaksanaan prestasi dalam sebuah kontrak yang aktivitasnya terdampak signifikan karena pandemi Covid-19 pun berakhir. Sehingga dalil keadaan memaksa tidak dapat lagi digunakan oleh pihak debitur untuk memperpanjang masa penangguhan pelaksanaan prestasinya apabila pelaksanaan prestasi tersebut berada pada

tingkat kewajaran dan bersifat ideal.

2. Perlindungan Hukum Bagi Para Pihak Atas Pemberlakuan Keadaan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Sebagai Klausula Keadaan Memaksa

Dalam pembahasan sebelumnya telah diuraikan mengenai pemahaman disertai dengan batasan-batasan tertentu dalam menerapkan dalil keadaan kedaruratan kesehatan masyarakat sebagai keadaan memaksa. Namun setelah memahami hal tersebut perlu juga untuk dipahami bahwa terdapat perbedaan tindakan terhadap penerapan dalil kedaruratan kesehatan masyarakat sebagai klausula keadaan memaksa dalam sebuah kontrak. Perbedaan tersebut didasarkan pada pemuatan klausula keadaan memaksa dalam suatu kontrak.

Perbedaan yang dimaksud adalah kontrak yang memuat klausula keadaan memaksa dan kontrak yang tidak memuat klausula keadaan memaksa. Dalam melakukan perlindungan bagi para pihak menurut dua jenis kontrak tersebut maka akan diuraikan secara lanjut sebagai berikut.

a. Perlindungan Hukum bagi Para Pihak dalam Kontrak yang Memuat Klausula Keadaan Memaksa

Sebuah kontrak dapat dinyatakan memuat klausula keadaan memaksa apabila dinyatakan terang di dalam kontrak tersebut. Klausula keadaan memaksa yang dimaksudkan tersebut turut mencakup juga keadaan seperti keadaan kesehatan kedaruratan kesehatan masyarakat. Dalam hal ini, pemuatan klausula keadaan memaksa dalam kontrak terkait dapat digolongkan ke dalam dua tipologi. Tipologi yang pertama adalah klausula keadaan memaksa yang mengatur mengenai penyelesaian sengketa diantara para pihak apabila keadaan memaksa terjadi diantara para pihak. Dalam tipologi

pertama ini maka penyelesaian sengketa akan merujuk kepada klausula keadaan memaksa yang disepakati oleh para pihak sebelumnya meskipun tidak tertutup kemungkinan apabila disepakati lain oleh para pihak untuk memilih forum penyelesaian sengketa di luar klausula keadaan memaksa yang disepakati sebelumnya.

Tipologi yang kedua adalah klausula keadaan memaksa yang diatur oleh para pihak namun tidak menjelaskan mengenai jalur penyelesaian sengketa yang disepakati oleh para pihak untuk ditempuh apabila klausula tersebut diberlakukan oleh para pihak. Selain itu terdapat pula klausula keadaan memaksa yang diatur secara tidak jelas yaitu dimana klausula keadaan memaksa yang diatur tidak mengatur dengan merinci mengenai kategorisasi keadaan memaksa. Sehingga tipologi kedua ini tidaklah dapat dipersamakan dengan tipologi pertama mengenai jalur penyelesaian sengketa dan pola perlindungan hukumnya bagi para pihak baik pihak debitur atau pihak kreditur.

Dalam melakukan perlindungan hukum bagi para pihak yang menggunakan tipologi kedua maka dapat dilakukan melalui dua solusi yaitu melalui penafsiran yang bersifat ekstensifikasi oleh para pihak. Namun apabila tidak diketemukan kesepakatan diantara para pihak mengenai penafsiran klausula keadaan memaksa tersebut maka dapat dilakukan penyelesaian sengketa melalui mediasi ataupun jalur litigasi. Perlu untuk digarisbawahi bahwa idealnya jalur penyelesaian sengketa non litigasi, hal ini ditujukan agar terciptanya pendamaian diantara para pihak dan dapat mengakomodasi kepentingan seluruh pihak dan tidak hanya untuk mencapai kepastian hukum semata melainkan juga dapat menyelesaikan sengketa melalui jalur yang akomodatif.

b. Perlindungan Hukum bagi Para Pihak dalam Kontrak yang Tidak Memuat Klausula Keadaan Memaksa

Dalam hal kontrak yang tidak memuat klausula keadaan memaksa secara terang atau dinyatakan secara diam-diam maka perlindungan hukum bagi para pihak baik pihak debitur atau pihak kreditur menjadi hal yang penting untuk dibahas secara berimbang. Sebuah kontrak yang tidak memuat klausula keadaan memaksa secara terang pada dasarnya dapat diselesaikan melalui kesepakatan para pihak. Namun yang menjadi perbedaan dengan pemuatan klausula keadaan memaksa secara terang adalah dalam proses menafsirkan kehendak para pihak terkait keadaan memaksa menjadi tidak sama.

Karenanya tidak dipungkiri bahwa penangguhan pelaksanaan sebuah prestasi karena sebab diterapkannya dalil keadaan memaksa dalam sebuah kontrak yang tidak memuat klausula keadaan memaksa menjadi sebuah permasalahan hukum diantara para pihak. Oleh karena itu terdapat dua langkah yang dapat ditempuh untuk mencapai nilai kepastian hukum pada tipologi kontrak tersebut dapat tercapai dengan baik. Dua langkah tersebut adalah dengan melakukan pembaharuan kontrak atau melakukan pemutusan terhadap kontrak tersebut.

Pertama, pembaharuan kontrak merupakan upaya dari para pihak untuk melakukan perubahan terhadap substansi dari kontrak terkait. Perubahan ini dapat mencakup dari keseluruhan kontrak namun dapat pula dilakukan hanya secara sebagian. Pembaharuan kontrak yang dilakukan apabila dikaitkan dengan diterapkannya dalil keadaan memaksa akan memberi ruang bagi para pihak untuk meninjau ulang substansi dari kontrak tersebut yang memiliki kemungkinan untuk tidak dapat

dipenuhi selama terjadinya keadaan memaksa tersebut.

Kedua, dapat pula dilakukan pemutusan kontrak apabila tidak terdapat kepastian secara berkelanjutan dengan diterapkannya dalil keadaan memaksa. Pasal 1381 KUHPer menerangkan bahwa sebuah perikatan dapat hapus dikarenakan sebab-sebab sebagai berikut:

- a. karena pembayaran;
- b. karena penawaran pembayaran tunai, diikuti dengan penyimpanan atau penitipan;
- c. karena pembaruan utang;
- d. karena perjumpaan utang atau kompensasi;
- e. karena percampuran utang;
- f. karena pembebasan utang;
- g. karena musnahnya barang yang terutang;
- h. karena kebatalan atau pembatalan;
- i. karena berlakunya syarat pembatalan yang diatur dalam Bab I buku ini; dan
- j. karena lewat waktu, yang akan diatur dalam suatu bab sendiri.

Sebagaimana yang diterangkan pada ketentuan Pasal 1381 KUHPer diatas bahwa salah satu hal yang dapat menjadi alasan putusnya sebuah perikatan adalah adalah musnahnya barang yang terutang. Perlu digarisbawahi bahwa frasa musnah pada ketentuan tersebut tidak serta-merta diartikan sebagai hilangnya atau tidak diketemukannya secara keseluruhan barang yang terutang atau objek dari kontrak. Hal ini dikarenakan frasa musnah dapat pula ditafsirkan dimana barang yang terutang atau objek dari kontrak ketika tidak dijalankan prestasinya maka akan kehilangan nilai ekonomisnya. Selain itu juga perlu dipahami selain karena sebab-sebab yang ditentukan pada ketentuan Pasal 1381 KUHPer, para pihak dapat memutuskan sebuah kontrak atas dasar kesepakatan mereka dengan memperhatikan tidak merugikan satu sama lain atau disepakati

ditanggungnya kerugian secara berimbang.

Salah satu asas hukum yang harus diterapkan pada pelaksanaan prestasi pada sebuah kontrak adalah asas perlindungan hukum. Hal ini ditujukan agar masing-masing pihak dalam kontrak mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum. Selain itu tidak dimungkinkannya bagi salah satu pihak untuk melakukan kecurangan atau menimbulkan kerugian kepada pihak lainnya.

Dalam permasalahan pemberlakuan klausula keadaan memaksa akibat terjadinya keadaan kedaruratan kesehatan masyarakat maka pihak yang secara kepentingannya dirugikan adalah pihak kreditur. Hal ini dikarenakan pihak debitur tidak akan secara maksimal atau bahkan tidak dapat memenuhi prestasinya secara keseluruhan. Apabila sebuah klausula keadaan memaksa diterapkan dalam rentang waktu yang lama atau tidak dapat diprediksikan akhirnya secara pasti maka kerugian yang akan timbul dan ditanggung oleh pihak kreditur akan semakin besar. Oleh karena itu diperlukan langkah konkret dari para pihak untuk dapat menentukan kesepakatannya mengenai klausula keadaan memaksa tersebut. Selain kedua langkah tersebut dapat pula dilakukan langkah-langkah lain seperti melakukan pengajuan penyelesaian sengketa baik melalui jalur litigasi maupun jalur non litigasi. Jalur non litigasi dapat dilakukan dengan mediasi dan alternatif penyelesaian sengketa sebagaimana yang dilaksanakan dalam tipologi kontrak yang memuat klausula keadaan memaksa secara terang.

D. Penutup

Sebuah norma hukum hakikatnya dibentuk untuk melindungi rakyat dan menjamin bahwa hak dan kewajiban konstitusionalnya dapat terpenuhi dengan baik. Keadaan mendesak yang terjadi dalam sebuah negara

merupakan tanggung jawab pemerintah yang berdaulat untuk menanggulangnya. Namun meskipun demikian pembentukan sebuah norma hukum pada keadaan mendesak yang dibentuk oleh pemerintah seharusnya tidak hanya memperhatikan nilai kepastian hukum melainkan harus juga memperhatikan nilai keadilan dan nilai kemanfaatan hukum secara berimbang.

Berdasarkan pembahasan yang telah diterangkan sebelumnya maka penelitian menghasilkan beberapa kesimpulan yang akan diuraikan sebagai berikut. Pertama, status kedaruratan kesehatan masyarakat dapat dikategorikan sebagai keadaan memaksa apabila memenuhi keempat syarat yaitu apabila keadaan tersebut tidak diduga akan terjadi sebelumnya, sifat dari keadaan tersebut secara alamiah dapat menanggulhkan terlaksananya prestasi dalam kontrak terkait, tidak terdapatnya itikad buruk baik oleh debitur maupun kreditur, dan, kelalaian atau gagal terpenuhinya prestasi oleh debitur terjadi setelah terjadinya keadaan yang bersifat memaksa. Keseluruhan syarat tersebut harus dipenuhi secara akumulatif dan apabila salah satu syarat tersebut tidak terpenuhi maka dalil keadaan memaksa terkait kedaruratan kesehatan masyarakat tidak dapat diterapkan. Selain itu apabila dikemudian hari Keppres 11/2020 dinyatakan tidak mengikat keberlakuannya maka dalil keadaan memaksa terkait kedaruratan kesehatan masyarakat tersebut akan gugur demi hukum. Kedua, para pihak untuk mencapai kepastian hukum dan perlindungan hukum akibat diterapkannya klausula keadaan memaksa dapat melakukan penafsiran terhadap klausula keadaan memaksa, pembaharuan kontrak secara keseluruhan atau sebagian maupun melakukan pemutusan kontrak.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (Jakarta: Kencana, 2012).
Muhammad, Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004).
Cicero, Marcus Tullius, *De Re Publica, De Legibus, Cato Maior de Senectute, Laelius de Amicitia*, (Oxford: Oxford University Press, 2006).
Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif* (Bandung: Alfabeta, 2012).
Utrecht, E. dan Saleh Djindang, M., *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Penerbit dan Balai Buku Ichtiar, 1982)

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- E. Arde-Acquah, Phoebe, "Salus Populi Suprema Lex Esto: Balancing Civil Liberties and Public Health Interventions in Modern Vaccination Policy, *Washington University Jurisprudence Review* (2015)
Husen, Ahmad, "Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan", *Lex Scientia Law Review* (2019).
Nur Hayati, Cicik, "Karakteristik *Head Agreement* Menurut Hukum Kontrak Indonesia", *The Juris-Diction Journal* (2019).
Prasetianingsih, Rahayu, "Konstusionalisasi Hukum Privat: Beberapa Pandangan yang Berkembang dalam Pengkajian Ilmu Hukum", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* (2014).

C. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan
Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berksala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19)
Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19)
Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran *Corona Virus Disease* (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional

BIODATA PENULIS

Kristianus Jimy Pratama, S.H. menyelesaikan pendidikan pada S1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. Saat ini penulis merupakan mahasiswa aktif pada Program Studi Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Penulis memiliki artikel penelitian baik yang dikerjakan secara mandiri dan kolaborasi yang diantaranya adalah yang berjudul "*Study of Development of Indonesia's Remuneration Law System*" (2019) dan "*The Indonesian Legal Paradigm Concept About Tort Law (Analyse Toward Court Decision Number 42/PDT.G/2014/PN.BYL*" (2019) yang dipublikasikan pada Social Science Research Network (SSRN) by *Elsevier* dan sebuah penulisan hukum skripsi yang berjudul "Akibat Pemanfaatan Mata Uang Virtual Pada Layanan Overstock.com Oleh Konsumen Indonesia" yang dipertahankan substansinya di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. Fokus penelitian penulis adalah bidang hukum bisnis yang meliputi hukum kontrak, hukum perdata internasional, dan hukum ketenagakerjaan. Penulis dapat dihubungi melalui email: **kristianusjimy@mail.ugm.ac.id**.

PETUNJUK PENULISAN NASKAH MAJALAH HUKUM NASIONAL

Majalah Hukum Nasional merupakan jurnal ilmiah yang diterbitkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Majalah Hukum Nasional terbit pertama kali pada tahun 1970. Berawal dari sebuah majalah yang memuat artikel-artikel ilmiah dari isu-isu aktual dan perkembangan di bidang hukum dari para ahli hukum yang disampaikan di berbagai forum, Majalah Hukum Nasional bertransformasi menjadi jurnal ilmiah yang mengedepankan karya ilmiah di bidang hukum yang meliputi: hasil penelitian hukum di bidang hukum, kajian teori hukum di bidang hukum, studi kepastasaan di bidang hukum, analisa / tinjauan putusan lembaga peradilan. Saat ini Majalah Hukum Nasional terbit secara periodik dua kali dalam setiap volume, yakni di Juli dan Desember. Dalam setiap edisi, Majalah Hukum Nasional menyajikan 7 (tujuh) artikel. Redaksi Majalah Hukum Nasional mengundang akademisi, peneliti, pengamat, pemerhati hukum dan seluruh pihak yang memiliki kapasitas di bidang hukum untuk mengirimkan naskah karya tulisnya. Redaksi Majalah Hukum Nasional menerima naskah karya tulis ilmiah di bidang hukum yang belum pernah dipublikasikan di jurnal ilmiah ataupun media lainnya. Adapun ketentuan penulisan naskah Majalah Hukum Nasional adalah sebagai berikut:

1. Redaksi menerima naskah karya tulis ilmiah bidang hukum dari dalam dan luar lingkungan Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
2. Majalah Hukum Nasional menggunakan sistem seleksi *peer-review* dan redaksi. Dewan Redaksi dan Mitra Bestari akan memeriksa naskah yang akan masuk dan berhak menolak naskah yang dianggap tidak memenuhi ketentuan.
3. Naskah dikirim berbentuk Karya Tulis Ilmiah berupa:
 - a. Hasil Penelitian;
 - b. Kajian Teori;
 - c. Studi Kepustakaan; dan
 - d. Analisa / tinjauan putusan lembaga peradilan.
4. Judul naskah harus singkat dan mencerminkan isi tulisan serta tidak memberikan peluang penafsiran yang beraneka ragam, ditulis dengan huruf kapital (Calibri, Ukuran 14) dengan posisi tengah (*centre*) dan huruf tebal (*bold*). Judul ditulis dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris. Judul Bahasa Inggris ditulis miring (*italic*), huruf tebal (*bold*) dan diletakkan dalam kurung (Calibri, ukuran 14, *Title Chase*).
5. Abstrak memuat latar belakang, permasalahan, metode penelitian, kesimpulan dan saran. Abstrak ditulis dalam Bahasa Indonesia (maksimal 200 kata) dan Bahasa Inggris (maksimal 150 kata). Abstrak ditulis dalam 1 (satu) alinea dengan spasi 1 (satu) dan bentuk lurus margin kanan dan kiri / *justify*. Abstrak dalam Bahasa Inggris ditulis dengan huruf cetak miring (*italic*). Di bawah abstrak dicantumkan minimal 3 (tiga) dan maksimal 5 (lima) kata kunci. Kata kunci merupakan kata pokok yang mendasari pelaksanaan penelitian, dan yang diindekskan. *Abstract* dalam Bahasa Inggris diikuti kata kunci (*Keywords*) dalam Bahasa Inggris. Abstrak dalam Bahasa Indonesia diikuti kata kunci dalam Bahasa Indonesia. Hindari penggunaan singkatan dalam abstrak.
6. Sistematika Penulisan:

Penulisan harus memenuhi secara berurutan hal-hal sebagai berikut:

 - Judul;
 - Nama Penulis (diketik di bawah judul ditulis lengkap tanpa menyebutkan gelar. Jika penulis terdiri lebih dari satu orang maka harus ditambahkan kata penghubung 'dan' (bukan lambang '&');
 - Nama Instansi Penulis (tanpa menyebutkan jabatan atau pekerjaan di instansi yang ditulis);
 - Abstrak;
 - Kata Kunci;
 - Pendahuluan (berisi latar belakang dan permasalahan);
 - Metode Penelitian;
 - Pembahasan;
 - Penutup (berisi deskripsi kesimpulan dan saran).

Sistematika artikel adalah sebagai berikut:

A. Pendahuluan

Pendahuluan berisi latar belakang masalah dan permasalahan. Dalam Pendahuluan tidak perlu dibuat Subtitle/subbab latar belakang dan permasalahan. Uraikan langsung latar belakang dan permasalahan di bab Pendahuluan. Identifikasi masalah dituliskan dalam bentuk kalimat tanya dan tidak dibuatkan nomor urut. Panjang bagian pendahuluan maksimal 5 halaman.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian berisi cata pengumpulan data, metode analisis data, serta waktu dan tempat jika diperlukan. Panjang bagian metode penelitian maksimal 1 halaman.

C. Pembahasan

Pembahasan berisi analisa atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian sebagaimana tertuang dalam pendahuluan. Jumlah pokok-pokok bahasan disesuaikan dengan jumlah permasalahan yang diangkat.

Pembahasan berisi analisa atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian sebagaimana tertuang dalam pendahuluan. Pembahasan dan analisis harus menjawab permasalahan yang dikemukakan pada bagian pendahuluan.

Pada bagian pembahasan jumlah pokok-pokok bahasan disesuaikan dengan jumlah permasalahan yang diangkat, dengan format penomoran sebagai berikut:

1. Subbab (Bold)

a.

1)

a)

D. Penutup

Penutup berisi deskripsi kesimpulan dan saran atau rekomendasi. Dibuat dalam bentuk paragraf, tidak dalam bentuk poin-poin. Simpulan harus menjawab permasalahan penelitian. Simpulan bukan ringkasan dan bukan pula tulisan ulang dari pembahasan.

7. Aturan Teknis Penulisan:

- a. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris, diserahkan dalam bentuk naskah elektronik (*soft copy*) dalam program *MS Office Word*
- b. Jumlah halaman naskah 20 s.d. 25 halaman, termasuk abstrak, gambar, tabel dan daftar pustaka. Bila lebih dari 25 halaman, redaksi berhak untuk menyunting ulang, dan apabila dianggap perlu akan berkonsultasi dengan penulis.
- c. Ditulis dengan menggunakan *MS Office Word* pada kertas ukuran A4 (210 mm x 297 mm), *font Calibri* ukuran 12, spasi 1,5 (satu koma lima), kecuali tabel (spasi 1,0). Batas / margin atas, batas bawah, tepi kiri dan tepi kanan 3 cm.
- d. Penyebutan istilah di luar Bahasa Indonesia (bagi naskah yang menggunakan Bahasa Indonesia) atau Bahasa Inggris (bagi naskah yang menggunakan Bahasa Inggris) harus ditulis dengan huruf cetak miring (*italic*).
- e. Penyajian Tabel dan Gambar:
 - Judul tabel ditampilkan di bagian atas tabel, rata kiri (bukan *center*), ditulis menggunakan *font Calibri* ukuran 12;
 - Judul gambar ditampilkan di bagian bagian bawah gambar, rata kiri (bukan *center*), ditulis menggunakan *font Calibri* ukuran 12;
 - Tulisan 'Tabel' / 'Gambar' dan 'nomor' ditulis tebal (*bold*), sedangkan judul tabel ditulis normal;
 - Gunakan angka Arab (1, 2, 3, dst.) untuk penomoran judul tabel / gambar;
 - Tabel ditampilkan rata kiri halaman (bukan *center*);
 - Jenis dan ukuran *font* untuk isi tabel bisa disesuaikan menurut kebutuhan (*Times New Roman* atau *Arial Narrow* ukuran 8—11) dengan jarak spasi tunggal);
 - Pencantuman sumber atau keterangan diletakkan di bawah tabel atau gambar, rata kiri, menggunakan *font Calibri* ukuran 10.
- f. Penulisan kutipan menggunakan model catatan kaki (*foot note*). Penulisan model catatan kaki menggunakan *font Cambria 10*. Penulisan model catatan kaki dengan tata cara penulisan sebagai berikut:
 - Buku (1 orang penulis): Wendy Doniger, *Splitting the Difference* (Chicago: University of Chicago Press, 1999), hlm. 65.
 - Buku (2 orang penulis): Guy Cowlshaw and Robin Dunbar, *Primate Conservation Biology* (Chicago: University of Chicago Press, 2000), hlm. 104–7.
 - Buku (4 orang atau lebih penulis): Edward O. Laumann et al., *The Social Organization of Sexuality:*

Sexual Practices in the United States (Chicago: University of Chicago Press, 1994), hlm. 262.

- Artikel dalam Jurnal: John Maynard Smith, "The Origin of Altruism," *Nature* 393 (1998): 639.

Artikel dalam jurnal *on-line*: Mark A. Hlatky et al., "Quality-of-Life and Depressive Symptoms in Postmenopausal Women after Receiving Hormone Therapy: Results from the Heart and Estrogen/Progestin Replacement Study (HERS) Trial," *Journal of the American Medical Association* 287, no. 5 (2002), <http://jama.ama-assn.org/issues/v287n5/full/joc10108.html#aainfo> (diakses 7 Januari 2004).

Tulisan dalam seminar: Brian Doyle, "Howling Like Dogs: Metaphorical Language in Psalm 59" (makalah disampaikan pada the Annual International Meeting for the Society of Biblical Literature, Berlin, Germany, 19-22 Juni 2002).

Website/internet: Evanston Public Library Board of Trustees, "Evanston Public Library Strategic Plan, 2000–2010: A Decade of Outreach," Evanston Public Library, <http://www.epl.org/library/strategic-plan-00.html> (diakses 1 Juni 2005).

g. Penulisan Daftar Pustaka:

Panjang halaman daftar pustaka maksimal 3 halaman, Daftar Pustaka berisi minimal 15 buku (80 % terbitan 5 tahun terakhir), tidak termasuk Peraturan Perundang-Undangan dan sumber lainnya. Referensi utama selain Buku adalah Jurnal hasil penelitian terdahulu. Referensi tambahan berupa Peraturan Perundang-Undangan, dan Sumber Lainnya. Penulisan daftar pustaka diklasifikasikan ke dalam 4 bagian: Buku, Makalah/ Artikel/ Prosiding/ Hasil Penelitian, Internet, dan Peraturan. Menggunakan format paragraf *justify* (Calibri 12 pt, spasi 1). Diketik dengan teknik penulisan (format) diurutkan berdasarkan alfabet, sebagai contoh:

A. Buku

Abdurachman, A., *Ensiklopedia Ekonomi Keuangan Perdagangan* (Jakarta: Paradnya Paramita, 1980).

Affandi, Muchtar, *Ilmu-ilmu Kenegaraan: Suatu Studi Perbandingan* (Bandung: Lembaga Penerbit Fakultas Sosial Politik Universitas Padjajaran, 1982).

Campbell, L. John, *Institutional Change and Globalization* (Princeton: Princeton University Press, 2004).

Cooter, Robert dan Ulen, Robert, *Law and Economics* (London: Pearson Addison Wesley, 2008).

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Brian Doyle, "Howling Like Dogs: Metaphorical Language in Psalm 59" (makalah disampaikan pada the Annual International Meeting for the Society of Biblical Literature, Berlin, Germany, 19-22 Juni 2002). Contoh tulisan dalam seminar

Coase, H. Ronald, "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law and Economics* (1960). Contoh tulisan dalam Jurnal

Mark A. Hlatky et al., "Quality-of-Life and Depressive Symptoms in Postmenopausal Women after Receiving Hormone Therapy: Results from the Heart and Estrogen/Progestin Replacement Study (HERS) Trial," *Journal of the American Medical Association* 287, no. 5 (2002), <http://jama.ama-assn.org/issues/v287n5/full/joc10108.html#aainfo> (diakses 7 Januari 2004). Contoh tulisan dalam Jurnal *on-line*

C. Internet

Library Board of Trustees, "Evanston Public Library Strategic Plan, 2000–2010: A Decade of Outreach," Evanston Public Library, <http://www.epl.org/library/strategic-plan-00.html> (diakses 1 Juni 2005).

Satrio Widiyanto, "Tenaga Kerja Asing Dari 5 Negara Masih Dominan" ,<http://www.pikiran-rakyat.com/ekonomi/2014/08/17/293351/tenaga-kerja-asing-dari-5-negara-masih-dominan>, *Pikiran Rakyat* (diakses 25 Mei 2018)

D. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

8. **Biodata Penulis**

Biodata Penulis ditulis menggunakan format paragraf justify (Calibri 12 pt, spasi 1,5, first-line indent 1 cm). Biodata Penulis berisi riwayat hidup penulis yang ditulis secara deskriptif (bukan dalam bentuk tabel) maksimal 1 halaman menjelaskan Nama, Pendidikan, Organisasi, Pekerjaan dan Riwayat Penulisan Jurnal/ Karya Tulis Ilmiah.

Naskah dikirimkan dalam bentuk elektronik (*softcopy*) yang dilampiri dengan biodata lengkap (CV) penulis dalam bentuk deskriptif, copy KTP/identitas yang berlaku, alamat *e-mail*, nomor telepon, naskah dapat dikirim melalui alamat domain www.mhn.bphn.go.id atau melalui surel majalahhukumnasional@gmail.com.

9. Alamat Sekretariat Redaksi Majalah Hukum Nasional adalah sebagai berikut:

Redaksi Majalah Hukum Nasional

Pusat Dokumentasi dan Jaringan Informasi Hukum Nasional
Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI
Jl. Mayjen Sutoyo No. 10 Cililitan Jakarta,
Telp.: 021-8091908 ext.3202
<http://mhn.bphn.go.id/index.php/MHN>

10. Naskah yang belum memenuhi format dan ketentuan di atas tidak akan diseleksi. Dewan Redaksi berhak menyeleksi dan mengedit artikel yang masuk tanpa mengubah substansi. Kepastian atau penolakan naskah akan diberitahukan kepada penulis. Prioritas pemuatan artikel didasarkan pada penilaian substansi oleh mitra bestari dan hasil rapat dewan redaksi.



Majalah Hukum Nasional

Redaksi Majalah Hukum Nasional

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI

Jl. Mayjen Sutoyo No. 10 Cililitan, Jakarta Timur

Telp. : 021-8091908 ext.3202

Email : mhn@jdih.go.id | majalahhukumnasional@gmail.com

Website : mhn.bphn.go.id.

P-ISSN: 0126-0227

E-ISSN: 2722-0664