

# Kegagalan Peraturan Penanganan Covid-19 di Indonesia

## *The Failure of Regulations for Handling Covid-19 in Indonesia*

**Fikri Hadi**

Fakultas Hukum Universitas Wijaya Putra  
Jalan Raya Benowo 1-3, Surabaya,  
Email: fikrihadi13@gmail.com

**Farina Gandryani**

Fakultas Hukum Universitas Wijaya Putra  
Jalan Raya Benowo 1-3, Surabaya,  
Email: farina.gdr@gmail.com

Naskah diterima: 19-05-2020 revisi: 08-03-2022 disetujui: 21-03-2022

### **Abstrak**

Terjadinya COVID-19 yang melanda Indonesia mengharuskan Pemerintah menggunakan sejumlah instrumen hukum yang terkait dengan penanganan COVID-19 di Indonesia. Dalam praktik, adanya berbagai peraturan hukum tersebut justru menimbulkan permasalahan hukum baru seperti kegagalan implementasi peraturan terkait dengan penanganan awal COVID-19. Kegagalan tersebut dapat dikaitkan dengan teori kegagalan hukum Lon Fuller serta melalui perspektif Hukum Tata Negara Darurat. Tulisan ini merupakan kerangka pemikiran dengan tipe *reform oriented research*. Hasil dari tulisan ini menunjukkan bahwa kegagalan implementasi peraturan penanganan COVID-19 disebabkan sejumlah indikator diantaranya: *pertama*, gagalnya indikator perbedaan konsep wabah sebagai bencana pada produk peraturan perundang-undangan. *Kedua*, gagalnya pemerintah membuat indikator aturan hukum melalui ketiadaan aturan teknis Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan dan *ketiga*, kegagalan pembentukan aturan yang saling bertentangan dan berubah serta tidak berkesinambungan antara substansi yang diatur dan yang dilaksanakan. Tulisan ini juga menemukan bahwa kegagalan peraturan tersebut terjadi karena tidak segera ditetapkannya status darurat oleh Pemerintah sebelum diberlakukannya sejumlah pembatasan.

**Kata Kunci:** COVID-19; Hukum Tata Negara Darurat; Kegagalan Peraturan.

### **Abstract**

*COVID-19's occurrence in Indonesia requires the use of a variety of legal instruments related to COVID-19 in Indonesia. In practice, the existence of various legislative laws creates new legal concerns, such as failure to implement in connection to the original handling of COVID-19. Both Lon Fuller's concept of legal failure and Emergency Constitutional Law can be used to explain this failure. According to this article, failure to implement COVID-19 handling manifests itself in a variety of ways: First, laws and*

*regulations have yet to incorporate the concept of an outbreak as a disaster. Second, the government neglected to adopt legislative rules through the provisions of the Health Authenticity Acts. Third, the failure to establish consistent and evolving regulations was not caused by the controlled medications or the regulations in place. According to this article, the regulation failed because the government did not declare a state of emergency prior to its enactment.*

**Keywords:** COVID-19; Regulatory Failure; State Emergency Law.

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Wabah *Corona Virus Disease* 2019 atau disebut sebagai COVID-19 yang melanda dunia pada 2020 menimbulkan kedaruratan pada berbagai negara, salah satunya adalah Indonesia. Presiden Joko Widodo melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19), menetapkan status kedaruratan kesehatan, yang juga diikuti dengan terbitnya 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<sup>1</sup>, dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19).<sup>2</sup>

Pada perkembangannya, terdapat berbagai kritik yang disampaikan oleh sejumlah kalangan baik akademisi, aktivis maupun politisi terkait dengan di masa awal penanganan COVID-19. Pihak tersebut menilai bahwa peraturan-peraturan yang dibentuk pada masa awal penanganan pandemi COVID-19 justru menimbulkan problem hukum lainnya seperti tumpang tindih antar norma, kekaburan hukum dan sebagainya. Bahkan terdapat ketidaksinkronan antara kebijakan pada tingkat Pemerintah Pusat maupun antara Pusat dan Daerah. Bahkan, Presiden dalam pernyataan pada tanggal 30 Maret 2020 akan menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar dengan kemungkinan

<sup>1</sup> Indonesia, 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, Perpu No.1 Tahun 2020, LN No.87 Tahun 2020, TLN No. 6485.

<sup>2</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19), PP No.21 Tahun 2020, TLN No.90 Tahun 2020, TLN No. 6487.

terburuk adalah pemberlakuan darurat sipil. Hal ini semakin menimbulkan perdebatan di tengah masyarakat dan akademisi terkait dengan pemberlakuan darurat sipil tersebut.

Sebagai contoh konkret, ketika masa awal pandemi COVID-19, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta berencana melakukan karantina wilayah di seluruh wilayah Jakarta. Namun hal tersebut tidak mendapatkan persetujuan oleh Pemerintah Pusat.<sup>3</sup> Sedangkan pada waktu itu, angka positif COVID-19 kian melonjak, namun belum ada tindakan resmi dari Pemerintah. Bahkan pada akhirnya, Kota Tegal melalui walikota Tegal mengambil tindakan pembatasan dengan menutup seluruh akses perbatasan Kota Tegal (kecuali untuk jalan nasional). Istilah yang digunakan walikota Tegal kala itu ialah istilah *lockdown*. Bahkan ketika tindakan tersebut diambil oleh Pemerintah Kota Tegal, Pemerintah Pusat masih belum mengambil keputusan terkait status kekarantinaan nasional. Di tambah lagi terdapat perbedaan pendapat mengenai Karantina Wilayah, *Lockdown*, ataupun Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), seperti yang dikenal saat ini di 2022. Salah satu permasalahannya pada waktu itu ialah belum adanya peraturan teknis mengenai kekarantinaan. Pada saat itu, Undang-Undang mengenai kekarantinaan memang sudah ada melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan<sup>4</sup>. Akan tetapi, aturan teknis maupun syarat administratif (seperti adanya penetapan kedaruratan oleh Presiden) masih belum ada.

Permasalahan terkait peraturan yang diterapkan pada masa awal penanganan COVID-19 tersebut diatas bila dikaji dalam perspektif teori pembentukan peraturan perundang-undangan, dapat dipahami dikarenakan dalam dan antar sejumlah peraturan perundang-undangan terkait dengan penanganan COVID-19 terdapat konsep hukum yang kabur, bertentangan dan bahkan konsep yang diatur dalam Undang-undang tersebut tidak dijelaskan secara rinci sehingga satu permasalahan justru menjadi kabur atau bahkan tetap menjadi kekosongan hukum (karena suatu Undang-undang tersebut hanya membahas tentang definisi atau syarat-syarat saja namun aturan teknisnya justru tidak/belum diatur). Hal ini dapat dikaitkan dengan Teori *Morality of Law* Lon L Fuller terkait dengan kegagalan dari suatu peraturan perundang-undangan<sup>5</sup>. Fuller diantaranya berpendapat bahwa kegagalan dari suatu

<sup>3</sup> Kompas TV, "Istana Tolak Permintaan Anies Baswedan Soal Karantina Wilayah di Jakarta", dikutip dari laman resmi Kompas, Last modified March, 7 2022, <https://www.kompas.tv/article/73923/istana-tolak-permintaan-anies-baswedan-soal-karantina-wilayah-di-jakarta>

<sup>4</sup> Indonesia, Undang-Undang tentang Keekarantinaan Kesehatan, UU No.6 Tahun 2018, LN No.128 Tahun 2018, TLN No.6236.

<sup>5</sup> Lon L. Fuller, *The Morality of Law, rev. ed.*, (New Haven CT: Yale University Press, 1969), 39.

peraturan perundang-undangan dikarenakan aturan tersebut tidak komprehensif, aturan tersebut sering berubah dan sebagainya. Maka, berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka artikel ini akan membahas tentang analisis sejumlah peraturan perundang-undangan pada masa awal penanganan COVID-19 di Indonesia dikaitkan dengan teori kegagalan peraturan perundang-undangan. Pada masa awal penanganan COVID-19 yang dimaksud ialah sejak kasus positif pertama COVID-19 di Indonesia diumumkan, tanggal 2 Maret 2020 sampai dengan 31 Maret 2020 ketika Peraturan Pemerintah mengenai PSBB diterbitkan.

## 2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka rumusan masalah dalam tulisan ini adalah, *pertama* apakah peraturan terkait dengan penanganan pada masa COVID-19 di Indonesia bila dihubungkan dengan teori kegagalan suatu hukum. *Kedua* ialah bagaimana kegagalan pada peraturan terkait penanganan COVID-19 di Indonesia dikaitkan dengan Hukum Tata Negara Darurat.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Sekilas Konsep Dasar Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Menurut T. Koopmans, tujuan utama pembentukannya bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, melainkan menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.<sup>6</sup>

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum. Bagir Manan berpendapat bahwa adanya Pasal tersebut menunjukkan bahwa “Negara Hukum Indonesia” bukan hanya suatu prinsip, melainkan juga sebagai suatu konsep normatif.<sup>7</sup>

Sebagai suatu negara hukum, tentu Indonesia mempunyai sistematika hukum tersendiri. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa dalam hukum sebagai suatu kesatuan sistem, terdapat: (1) elemen kelembagaan (elemen institusional), (2) elemen kaedah aturan (elemen instrumental), dan (3) elemen perilaku para subjek hukum yang menyangang hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (elemen subjektif dan kultural). Ketiga elemen sistem hukum itu mencakup: (a) kegiatan

<sup>6</sup> Koopmans dalam Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), 2.

<sup>7</sup> Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, (Yogyakarta: UII Press, 2004), 54.

pembuatan hukum (*law making*), (b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administrating*), dan (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*). Selain itu, ada pula kegiatan lain yang sering dilupakan orang, yaitu: (d) pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*) dalam arti seluas-luasnya yang juga berkaitan dengan (e) pengelolaan informasi hukum (*law information management*) sebagai kegiatan penunjang.<sup>8</sup>

Berkaitan dengan pendapat Jimly tersebut diatas, sejumlah konsep pada sistem tersebut telah dituangkan dalam suatu norma sebagaimana yang disebutkan dalam pendapat Bagir Manan, yakni dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.<sup>9</sup> Sebagai contoh adalah berkaitan dengan kegiatan pembuatan hukum (*law making*), UU tersebut menyebutkan secara detail mekanisme pembentukan suatu peraturan perundang-undangan seperti diantaranya terdapat kajian naskah akademik dari akademisi dan terlibatnya unsur masyarakat dalam pembahasan peraturan perundang-undangan tersebut.

Sebagai contoh dalam pembentukan suatu undang-undang. Naskah akademik diperlukan untuk mengetahui dasar ontologis (alasan adanya) dari undang-undang tersebut. Di dalam naskah akademik termuat mengapa suatu lembaga mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) tersebut. Pada naskah akademik tersebut akan terungkap kebutuhan akan hadirnya undang-undang tersebut. Naskah akademik juga memuat landasan filosofis dari undang-undang tersebut. Disamping itu, dalam naskah akademik juga biasanya dapat diketahui adanya studi perbandingan yang dilakukan oleh mereka yang menyiapkannya. Dengan naskah akademik pula, pembentuk undang-undang tersebut akan memperoleh pemahaman mengenai undang-undang negara lain tentang hal yang sama.<sup>10</sup> Oleh sebab itu, seyogyanya naskah akademik mencakup pemecahan suatu permasalahan hukum (*legal problem solving*). Untuk tujuan tersebut dibutuhkan suatu *ars* yakni keterampilan ilmiah. *Ars* tersebut dibutuhkan para yuris untuk menyusun legal opinion sebagai output dari langkah *legal problem solving*. *Ars* yang dimaksud adalah *legal reasoning* atau *legal argumentation*, yang hakekatnya adalah *giving reason*.<sup>11</sup>

Pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan mengenai Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik yang meliputi: a.) kejelasan

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 306-307.

<sup>9</sup> Indonesia, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No.12 Tahun 2011, LN No.82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenadanamedia Group, 2017), 142-143.

<sup>11</sup> Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017),12.

tujuan; b.) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c.) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d.) dapat dilaksanakan; e.) kedayagunaan dan kehasilgunaan; f.) kejelasan rumusan; dan g.) keterbukaan.

Pada Pasal 6, menyebutkan mengenai asas yang harus terkandung dalam materi muatan suatu peraturan perundang-undangan yakni asas pengayoman, asas kemanusiaan, asas kebangsaan, asas kekeluargaan, asas kenusantaraan, asas bhinneka tunggal ika, asas keadilan, asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, asas ketertiban dan kepastian hukum dan/atau asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Secara hierarkis, peraturan perundang-undangan di Indonesia disebutkan pada Pasal 7 yang terdiri atas: a.) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b.) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c.) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d.) Peraturan Pemerintah; e.) Peraturan Presiden; f.) Peraturan Daerah Provinsi; dan g.) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan tersebut adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana di atas. Tata urutan perundang-undangan merupakan tertib hukum yang berlaku di Indonesia yaitu berupa tangga urutan mana yang dipertamakan, dikedudukan dan selanjutnya. Tertib hukum yang berada di bawah harus bersumber kepada tertib hukum di atasnya.<sup>12</sup>

Selain bentuk peraturan tersebut di atas, dalam UU tersebut melegitimasi jenis peraturan lain yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat diantaranya adalah Peraturan Menteri, Peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Lembaga atau Komisi, Peraturan Gubernur dan sebagainya. Sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

## 2. Teori Kegagalan Suatu Peraturan Perundang-undangan

Terkait dengan berjalannya suatu peraturan perundang-undangan, Lon L. Fuller mengemukakan teori kegagalan suatu peraturan perundang-undangan dalam bukunya yang berjudul *The Morality of Law*. Fuller menyebutkan bahwa terdapat 8 (delapan) penyebab suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan gagal (teori ini dikenal sebagai *Eight Ways to Fail to Make a Law*) yakni sebagai berikut:

*“...The first and most obvious lies in a failure to achieve rules at all, so that every issue must be decided on an ad hoc basis. The other routes are: (2) a failure to publicize, or at least to make available to the affected party, the rules he is expected to observe; (3) the abuse of retroactive legislation, which not only*

<sup>12</sup> Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Graha Ilmu, 2012), 59.

*cannot itself guide action, but undercuts the integrity of rules prospective in effect, since it puts them under the threat of retrospective change; (4) a failure to make rules understandable; (5) the enactment of contradictory rules or (6) rules that require conduct beyond the powers of the affected party; (7) introducing such frequent changes in the rules that the subject cannot orient his action by them; and, finally, (8) a failure of congruence between the rules as announced and their actual administration.”<sup>13</sup>*

Philipus M. Hadjon menerjemahkan kedelapan kegagalan tersebut yakni sebagai berikut:

*“Ada delapan kegagalan menurut Louin Lieur, antara lain gagal sama sekali membuat aturan (absolute uncertainty), gagal mengumumkan (mensosialisasikan) aturan hukum, penyalahgunaan aturan hukum retroaktif, gagal membentuk aturan yang komprehensif, membuat aturan yang saling bertentangan, membuat aturan yang meletakkan syarat yang sulit dipenuhi, terlalu sering mengubah aturan hukum, ketidaksinambungan antara isi aturan dan pelaksanaan hukum dalam praktek”<sup>14</sup>*

Philipus M. Hadjon memberikan contoh konkret dari kegagalan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan melalui contoh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sebagai contoh ialah ‘gagal dalam membentuk aturan yang komprehensif’. Indikator dari kegagalan tersebut ialah banyaknya ketentuan UU Nomor 30 Tahun 2014 yang dilaksanakan dengan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) dan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA). Sebagai contoh ialah lahirnya PERMA Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan. Contoh lainnya ialah ‘membuat aturan yang saling bertentangan’. Indikator dari kegagalan tersebut ialah adanya konsep hukum administrasi dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 bertentangan dengan konsep hukum administrasi yang sudah lazim. Contohnya ialah konsep wewenang dalam UU Nomor 30 Tahun 2014. Pada Pasal 1 angka 5 menyebutkan bahwa “Wewenang adalah **hak** yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara Negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam **penyelenggaraan pemerintahan**. Konsep tersebut keliru, dikarenakan **hak** merupakan konsep yang lazim pada ranah **hukum privat**. Sedangkan wewenang dalam kaitannya penyelenggaraan pemerintahan merupakan ranah **hukum publik**. Hal ini justru ditegaskan dalam

<sup>13</sup> Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, (London: Yale University Press, 1969), 39.

<sup>14</sup> Philipus M. Hadjon, “Kegagalan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Hukum Administrasi”, (*paper presented at Prosiding Seminar Nasional “Potret Hukum Sistem Hukum Indonesia Era Reformasi”*, Laboratorium Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Surabaya Bekerjasama dengan Badan Pengkajian MPR RI, 2019), 40.

Pasal 1 angka 6 yang menyatakan bahwa Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara Negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Sejumlah kegagalan yang dijelaskan oleh Philipus M. Hadjon tersebut membuat Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 dinilai sebagai salah satu Undang-undang di bidang hukum administrasi yang 'gagal', dikarenakan adanya indikator seperti gagal dalam membentuk aturan yang komprehensif' dan membuat aturan yang saling bertentangan.

### 3. Kegagalan Pada Peraturan di Masa Awal Penanganan COVID-19 di Indonesia

Pada sub-bagian B telah disebutkan sekilas mengenai kegagalan pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Selanjutnya, bagaimanakah dengan peraturan di masa awal penanganan COVID-19 di Indonesia. Bila dikaitkan dengan teori Fuller tentang *Eight Ways to Fail to Make a Law*, maka terdapat sejumlah peraturan yang digunakan dalam rangka penanganan COVID-19 yang dapat dikatakan gagal sebagaimana teori tersebut diatas, yakni:

- a. Kegagalan dari sudut pandang *a failure to make rules understandable* pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.<sup>15</sup> Indikatornya ialah adanya perbedaan definisi antara batang tubuh Undang-Undang dan penjelasannya serta antara Undang-undang satu dengan Undang-undang lainnya sehingga memunculkan isu darurat sipil. Pada Pasal 1 Angka 3 menyebutkan bahwa wabah penyakit dan epidemi adalah salah satu contoh dari bencana non alam. Hal yang berbeda justru disebutkan dalam Penjelasan Umum dari Undang-undang tersebut yang menyebutkan bahwa "Bencana alam antara lain berupa gempa bumi karena alam, letusan gunung berapi, angin topan, tanah longsor, kekeringan, kebakaran hutan/lahan karena faktor alam, hama penyakit tanaman, **epidemi, wabah**, kejadian luar biasa, dan kejadian antariksa/benda-benda angkasa.". Epidemi dan wabah penyakit justru tidak dikelompokkan sebagai bencana non alam pada Penjelasan Umum Undang-undang tersebut. Undang-undang ini membedakan bencana menjadi 3 (tiga) hal yakni bencana alam, bencana non alam dan bencana sosial. Bencana Non Alam disebutkan dalam Pasal 1 Angka 3 yakni berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. Sedangkan dalam Penjelasan Umum, disebutkan bahwa kebakaran hutan/lahan yang disebabkan oleh manusia, kecelakaan transportasi, kegagalan konstruksi/teknologi, dampak industri, ledakan nuklir, pencemaran lingkungan dan kegiatan

<sup>15</sup> Indonesia, Undang-undang tentang Penanggulangan Bencana, UU No.24 Tahun 2007, LN No.66 Tahun 2007, TLN No. 4723.



keantariksaan. Wabah penyakit dan epidemi tidak disebutkan sebagai bencana non alam pada Penjelasan Umum dan justru digolongkan sebagai bencana alam. Hal tersebut berkaitan juga dengan undang-undang lainnya. Salah satunya adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Pencabutan Undang Undang No. 74 Tahun 1957 (Lembaran Negara No. 160 Tahun 1957) dan Menetapkan Keadaan Bahaya.<sup>16</sup> Sebagaimana yang telah disebutkan pada bagian awal artikel ini bahwa Presiden menyebutkan bahwa Presiden akan menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar dengan kemungkinan terburuk adalah pemberlakuan darurat sipil. Pemberlakuan darurat sipil didasarkan pada Perppu tersebut diatas. Pada pasal 1 menyatakan sebagai berikut:

- “(1) Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila:*
- a. Keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat **bencana alam**, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;”*

Dari Pasal tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa apabila wabah penyakit dan epidemi digolongkan sebagai bencana non alam sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 1 Angka 3 UU No. 24 Tahun 2007, maka darurat sipil tidak dapat diberlakukan dengan alasan wabah penyakit dan epidemi. Sedangkan apabila wabah penyakit dan epidemi digolongkan sebagai bencana alam sebagaimana yang disebutkan pada Penjelasan Umum UU No. 24 Tahun 2007, maka darurat sipil dapat ditetapkan oleh Presiden.

Pada kaitannya dengan lahirnya UU No. 24 Tahun 2007, Agus Adhari berpendapat sebagai berikut:

*“Pada tahun 2007, lahir UU 24/2007 tentang Bencana Nasional yang ditafsirkan memiliki dua tujuan; Pertama, sebagai aturan khusus untuk melepaskan status bencana alam dari bagian keadaan bahaya; Kedua, sebagai aturan spesialis untuk mengatasi bencana nasional. Lahirnya UU tersebut tidak terlepas dari peristiwa Tsunami di Aceh yang terjadi tahun 2004.”<sup>17</sup>*

Walaupun demikian, hal tersebut tidak mengesampingkan keberlakuan dari Perppu tentang keadaan bahaya tersebut. Dikarenakan suatu peraturan tetap dinyatakan

<sup>16</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957, Perpu No. 23 Tahun 1959, LN No.139 Tahun 1959, TLN No. 1908.

<sup>17</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957.”

berlaku sepanjang belum ada peraturan lain yang se-hierarkis atau putusan yang mencabut keberlakuan Perppu tersebut.

- b. Kegagalan dari sudut pandang *a failure to achieve rules at all* pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018. Indikatornya ialah ketiadaan aturan teknis dari UU Nomor 6 Tahun 2018 ketika kasus COVID-19 pertama terjadi di Indonesia pada Maret 2020. Padahal, aturan tersebut telah dibuat 2 (dua) tahun sebelum pandemi terjadi di Indonesia. Sedangkan UU Nomor 6 Tahun 2018 banyak memberikan delegasi kepada peraturan yang secara hierarki di bawahnya untuk mengatur teknis kekarantina, dan aturan teknis tersebut tidak kunjung dibuat (ketika itu). Undang-undang ini menjadi salah satu dasar hukum dalam penanganan COVID-19. Pada awal masa pandemi COVID-19, terdapat permasalahan ketika Pemerintah ingin menerapkan sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang tersebut yakni belum adanya Peraturan Pemerintah (PP). Contoh ketika Presiden akan menetapkan status kedaruratan kesehatan masyarakat sebagaimana Pasal 10 ayat (1), ternyata Peraturan Pemerintah sebagai aturan teknis pelaksanaan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat sebagaimana yang diamanatkan pada Undang-undang tersebut belum dibentuk sejak Undang-undang tersebut diberlakukan pada tahun 2018. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah gagal sama sekali membuat aturan, dalam hal ini adalah aturan teknis tersebut. Pada akhirnya, Pemerintah baru menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) pada 31 Maret 2020 (hampir satu bulan sejak kasus pertama COVID-19 di Indonesia, yang mana seharusnya peraturan teknis dibuat tidak terlalu lama dari waktu disahkannya Undang-undang tersebut).
- c. Kegagalan dari sudut pandang *a failure of congruence between the rules as announced and their actual administration* pada Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19). Indikatornya ialah bahwa PP Nomor 21 Tahun 2020 tidak cukup mengatur hal-hal yang justru merupakan pokok dari penerapan PSBB. PP tersebut hanya berisikan 7 (tujuh) Pasal sehingga sejumlah kalangan menilai bahwa 7 Pasal dalam PP tersebut masih belum menjelaskan secara detail mengenai mekanisme Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Pakar Hukum Tata Negara dari Universitas Gadjah Mada, Zainal Arifin Mochtar menyebutkan bahwa ada hal-hal yang belum diatur secara rinci dalam PP tersebut.

Sebagai contoh salah satu diantaranya adalah mengenai konsep *work from home*.<sup>18</sup> Presiden melalui pernyataannya melalui telekonferensi meminta agar masyarakat melakukan pembatasan sosial (*social distancing*) termasuk diantaranya belajar, bekerja dan beribadah dari rumah.<sup>19</sup> Pasal 4 PP tersebut menyebutkan bahwa Pembatasan Sosial Berskala Besar paling sedikit meliputi: a.) peliburan sekolah dan tempat kerja; b.) pembatasan kegiatan keagamaan; dan/atau c.) pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum. Berkaitan dengan meliburkan tempat kerja, hal tersebut harus mempertimbangkan aspek produktivitas kerja. Akan tetapi konsep *work from home* tidak diatur dalam PP tersebut. PP tersebut juga tidak mengatur mengenai sektor pekerjaan atau usaha yang diperbolehkan beraktivitas seperti biasa. Sehingga pada praktik di daerah yang menerapkan PSBB, hal tersebut justru diatur pada Peraturan Gubernur maupun Peraturan Wali Kota atau Peraturan Bupati. (Contoh di Surabaya adalah melalui Peraturan Walikota Surabaya Nomor 16 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Penanganan *Coronavirus Disease* 2019 (COVID-19) Di Kota Surabaya. Seharusnya, konsep *work from home* sudah diatur dalam PP tentang PSBB itu sendiri.<sup>20</sup>

- d. Kegagalan dari sudut pandang yang berdasarkan terjemahan dari Philipus M. Hadjon ialah '*membuat aturan yang meletakkan syarat yang sulit dipenuhi*'. Indikatornya ialah panjangnya alur administrasi untuk menerapkan kekarantinaan di tingkat Pemerintah Daerah. Sebagai contoh ketika suatu daerah kabupaten/kota akan menerapkan konsep sebagaimana yang disebutkan pada UU mengenai Kekarantinaan Kesehatan, alur administrasi yang harus dilalui cukup panjang. Kepala daerah kabupaten/kota harus terlebih dahulu menyampaikan kepada Gubernur, lalu Gubernur menyampaikan usulan kepada Menteri bidang kesehatan untuk selanjutnya mendapatkan persetujuan dari Pusat. Kemudian kembali lagi ke Gubernur untuk selanjutnya Gubernur membentuk Peraturan Gubernur terkait dengan penanganan COVID-19 pada suatu kabupaten/kota (contoh dalam hal ini adalah Pergub tentang PSBB) dan barulah kabupaten/kota menetapkan Peraturan Bupati atau Peraturan Walikota terkait dengan PSBB di wilayahnya masing-masing.

<sup>18</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tentang Pencabutan Undang-undang No. 74 Tahun 1957, Perpu No. 23 Tahun 1959, LN No.139 Tahun 1959, TLN No. 1908.

<sup>19</sup> Joko Widodo, "Cegah Covid-19 Semakin Meluas dengan Kurangi Mobilitas dan Pembatasan Sosial", Last modified March 29, 2020 [https://www.setneg.go.id/baca/index/presiden\\_cegah\\_covid\\_19\\_semakin\\_meluas\\_dengan\\_kurangi\\_mobilitas\\_dan\\_pembatasan\\_sosial](https://www.setneg.go.id/baca/index/presiden_cegah_covid_19_semakin_meluas_dengan_kurangi_mobilitas_dan_pembatasan_sosial)

<sup>20</sup> Surabaya, Peraturan Walikota Surabaya tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanganan *Coronavirus Disease* 2019 (COVID-19) di Kota Surabaya, Perwalkot Surabaya No. 16 Tahun 2020, BD Kota Surabaya No.16 Tahun 2020.

Contoh konkretnya adalah lahirnya Peraturan Walikota Surabaya Nomor 16 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanganan *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19) Di Kota Surabaya yang didasarkan / diawali pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, yang selanjutnya melahirkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19). Bersamaan dengan Keputusan Presiden tersebut lahirlah Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19). Selanjutnya untuk menerapkan PSBB, Kota Surabaya masih membutuhkan Keputusan Menteri Kesehatan sehingga dalam penerapan PSBB di Surabaya melahirkan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/MENKES/264/2020 tentang Penetapan Pembatasan Sosial Berskala Besar di Wilayah Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, dan Kabupaten Gresik, Provinsi Jawa Timur Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID – 19) yang selanjutnya menjadi landasan yuridis dari Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 18 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) di Provinsi Jawa Timur. Dari Pergub tersebut barulah Surabaya dapat menerapkan PSBB dengan dibentuknya Peraturan Walikota Surabaya Nomor 16 Tahun 2020. Alur yang panjang tersebut membuat penerapan dari UU Keekarantinaan Kesehatan menjadi tidak efektif sehingga berpotensi menjadi gagal sebagai suatu dasar hukum. Contoh lainnya adalah ketika Surabaya meminta *Reagen Test PCR* dalam rangka penanganan COVID-19 kepada Kementerian Kesehatan. Akan tetapi alur administrasi tetap melalui Provinsi Jawa Timur. Surabaya meminta untuk keperluan masyarakat Surabaya sendiri, akan tetapi pihak Provinsi Jawa Timur menyerahkan kepada laboratorium yang menjadi rujukan untuk berbagai wilayah seperti Jawa Timur, Bali, NTB dan NTT. Contoh serupa adalah terkait penyaluran Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) di Yogyakarta yang juga tidak tepat sasaran. Sehingga Ombudsman seyogyanya juga turut serta dalam pengawasan penyaluran bantuan masa PSBB ini.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Harian Surya, “Risma mengaku kini menunggu 7000 reagen pcr bantuan Kemenkes yang telah dikirim lewat Pemprov Jatim, Last modified May 30, 2020, <https://surabaya.tribunnews.com/2020/04/30/risma-mengaku-kini-menunggu-7000-reagen-pcr-bantuan-kemenkes-yang-telah-dikirim-lewat-pemprov-jatim> dan <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-4943886/tiga-tempat-di-surabaya-ini-jadi-tempat-tes-virus-corona>, Lihat juga Fikri Hadi dan Farina Gandryani, “Ombudsman Daerah Dalam Rangka Reformasi Birokrasi di Daerah: Studi Kelembagaan Lembaga Ombudsman DIY”, *Jurnal Simposium Hukum Indonesia* Jilid I, Vol. I (2019).

- e. Kegagalan dari sudut pandang *the enactment of contradictory rules*. Indikatornya ialah adanya pertentangan antara Peraturan Menteri Kesehatan dan Peraturan Menteri Perhubungan menyebabkan pertentangan hukum. Peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) dengan Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Pengendalian Transportasi Dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19). Salah satunya adalah terkait dengan angkutan roda dua. Pada lampiran Peraturan Menteri Kesehatan menyebutkan bahwa sarana angkutan roda dua berbasis aplikasi dibatasi hanya untuk mengangkut barang dan tidak untuk penumpang. Sedangkan Peraturan Menteri Perhubungan pada Pasal 11 menyebutkan sebagai berikut:

*“c. sepeda motor berbasis aplikasi dibatasi penggunaannya hanya untuk pengangkutan barang.*

*d. dalam hal tertentu untuk tujuan melayani kepentingan masyarakat dan untuk kepentingan pribadi, sepeda motor dapat mengangkut penumpang dengan ketentuan harus memenuhi protokol kesehatan sebagai berikut:*

- 1. aktivitas lain yang diperbolehkan selama Pembatasan Sosial Berskala Besar;*
- 2. melakukan disinfeksi kendaraan dan perlengkapan sebelum dan setelah selesai digunakan;*
- 3. menggunakan masker dan sarung tangan; dan*
- 4. tidak berkendara jika sedang mengalami suhu badan diatas normal atau sakit;”*

Pasal 11 pada Permenhub tersebut sebenarnya tetap mengutamakan pembatasan terhadap pengangkutan penumpang pada angkutan roda dua sebagaimana yang disebutkan pada Permenkes. Akan tetapi perbedaannya adalah Permenkes secara **mutlak melarang** adanya pengangkutan penumpang sedangkan pada Permenhub **memberikan izin dalam hal tertentu**. Pada praktiknya, hal tersebut menjadi ambiguitas pada kalangan Pemerintah Daerah yang akan menerapkan PSBB.

- f. Kegagalan dari sudut pandang *a failure of congruence between the rules as announced and their actual administration*. Indikatornya ialah Penerapan PSBB di lapangan yang tampak bertentangan garis konsep PSBB dalam UU Nomor 6 Tahun 2018 yang menyebabkan kegagalan peraturan pada masa awal penanganan COVID-19 di Indonesia. Secara garis besar, penyelenggaraan kekarantina kesehatan di wilayah yang berdampak luas terhadap masyarakat secara berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 adalah Karantina Wilayah dan Pembatasan Sosial

Berskala Besar (PSBB). Pemerintah dalam penanganan COVID-19 memilih opsi PSBB berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19). Konsekuensi dari penerapan tersebut ialah adanya peniadaan sejumlah aktivitas, diantaranya meliburkan sekolah dan sejumlah aktivitas perkantoran, pembatasan kegiatan keagamaan dan kegiatan di tempat umum. Namun pada perkembangannya, Pemerintah melalui Menteri Perhubungan justru menerbitkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 25 Tahun 2020 yang pada substansinya adalah pengendalian transportasi dalam rangka pencegahan COVID-19 khususnya dalam rangka menghadapi Idul Fitri 1441 Hijriah. Salah satu poin utamanya adalah larangan sementara penggunaan sarana transportasi baik transportasi darat, kereta api, laut maupun udara mulai 24 April 2020 s/d 31 Mei 2020. Larangan sementara tersebut diperuntukkan bagi sarana transportasi dengan tujuan keluar dan/atau masuk wilayah PSBB, zona merah penyebaran COVID-19 aglomerasi yang telah ditetapkan sebagai wilayah Pembatasan Sosial Berskala Besar. Konsep yang digunakan oleh Menteri Perhubungan tersebut dapat dikatakan menyerupai konsep **Karantina Wilayah** sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 53-55 dalam UU Nomor 6 Tahun 2018. Padahal per April 2020, opsi yang dipilih oleh Pemerintah adalah PSBB berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 adalah **PSBB**. Pada sudut pandang yang lain, dapat dipahami mengingat aturan teknis secara keseluruhan dari UU Nomor 6 Tahun 2018 masih belum dibentuk sehingga pada praktiknya terjadi perbedaan konsep. Akan tetapi, perbedaan hukum dan praktik tersebut menjadi salah satu penyebab peraturan berkaitan dengan kekarantina kesehatan terkait penanganan COVID-19 menjadi tidak efektif.

- g. Kegagalan dari sudut pandang *introducing such frequent changes in the rules that the subject cannot orient his action by them*. Indikatornya ialah peraturan terkait penanganan COVID-19 yang sering berubah-ubah. Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa Menteri Perhubungan telah mengeluarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 18 Tahun 2020 dan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 25 Tahun 2020 yang pada intinya larangan seluruh armada transportasi di zona merah COVID-19 atau zona PSBB untuk beroperasi. Akan tetapi pada perkembangan selanjutnya, terbit Surat Edaran (SE) Ketua Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 Nomor 4 Tahun 2020 yang pada salah satu substansinya memberikan pengecualian terhadap beberapa aspek atas larangan bepergian. Konsekuensi dari Surat Edaran tersebut adalah sejumlah armada transportasi yang

sebelumnya dilarang kembali beroperasi. Hal ini banyak dikeluhkan oleh sejumlah Pemerintah Daerah dikarenakan perubahan peraturan yang terlalu sering akan mempersulit penanganan COVID-19 di daerahnya masing-masing.

Sejumlah permasalahan yang telah disebutkan di atas terkait dengan penanganan COVID-19 di Indonesia dalam perspektif kegagalan suatu peraturan menunjukkan bahwa penyebab kegagalan dari peraturan penanganan COVID-19 di Indonesia adalah diantaranya bila diterjemahkan ialah dikarenakan gagal sama sekali membuat aturan sehingga menciptakan kekosongan hukum, gagal membentuk aturan yang komprehensif sehingga menimbulkan multitafsir, membuat aturan yang saling bertentangan, terlalu sering merubah aturan hukum, dan ketidaksinambungan antara isi aturan dan pelaksanaan hukum dalam praktek.

#### **4. Kegagalan Peraturan Pada Masa Awal Penanganan COVID-19 di Indonesia Ditinjau Dari Hukum Tata Negara Darurat**

Mengkaji Hukum Tata Negara (HTN) tidak hanya terbatas pada suatu undang-undang dasar belaka, melainkan juga mengkaji faktor-faktor non hukum yang mempengaruhi penyelenggaraan kekuasaan negara.<sup>22</sup> Salah satu kajian dalam Hukum Tata Negara adalah kajian mengenai Hukum Tata Negara dalam keadaan darurat. Konsep darurat sejatinya tidak hanya berlaku pada kajian hukum perdata/hukum bisnis saja, melainkan juga dalam kajian Hukum Tata Negara. Pada keadaan tertentu, sebuah pemerintahan atau bahkan negara tidak dapat dijalankan sebagaimana dalam keadaan normal dikarenakan suatu keadaan yang tidak dapat diprediksi dan bersifat mendadak sehingga menimbulkan keadaan darurat. Sehingga agar hal tersebut dapat tetap berjalan, dibutuhkan aturan khusus mengenai pengaturan dalam keadaan darurat.

Pada sejumlah literatur, Hukum Tata Negara Darurat disebut juga sebagai *Staatsnoodrecht* atau Hukum Darurat Negara. Terkait Hukum Darurat Negara, Duulemen mengemukakan teorinya dalam bukunya yang berjudul *Staatsnoodrecht en Democratie*. Duulemen menyebutkan bahwa *Staatsnoodrecht* harus memenuhi tiga syarat yakni:

- a. Tindakan yang diambil tidak ada pilihan lain untuk menyelamatkan negara;
- b. Pernyataan negara dalam keadaan darurat diucapkan dihadapan parlemen;
- c. Tindakan itu bersifat sementara.<sup>23</sup>

Andrey Heywood berpendapat bahwa *states of emergency* adalah “a declaration by government through which it assumes special powers, supposedly to allow it to deal with an unusual threat.”<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 306-307.

<sup>23</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi*, (Malang: Setara Press, 2010), 121.

<sup>24</sup> Andrew Heywood, *Politic 4th Edition*, (London: Palgrave Macmillan, 2013), 341.

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa suatu keadaan darurat negara (*state of emergency*) harus didasarkan pada prinsip proporsionalitas (*the principle of proportionality*) yang dikenal pada kaidah hukum internasional. Prinsip ini merupakan *the crust of the self defence doctrine* (inti dari doktrin *Self Defence*). Secara *inheren* prinsip ini memberi standar tentang kewajaran (*standard of reasonableness*), sehingga kriteria dalam rangka menentukan adanya *necessity* menjadi lebih jelas, keperluan yang dirumuskan sebagai alasan pembenar dalam rangka mengambil tindakan yang sifatnya darurat secara proporsional, wajar atau setimpal sehingga tindakan tersebut tidak boleh melewati batas kewajaran atau kesetimpalan yang menjadi landasan pembenaran untuk dilakukannya tindakan itu sendiri.<sup>25</sup>

Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie juga berpendapat bahwa ada sejumlah asas dalam pemberlakuan Hukum Tata Negara darurat, yakni sebagai berikut:

- a. Asas Deklarasi. Asas ini berarti bahwa setiap pemberlakuan situasi keadaan darurat/keadaan luar biasa haruslah diumumkan atau diproklamasikan secara resmi (*officially proclaimed*) serta terbuka kepada publik sehingga semua orang dapat mengetahuinya.
- b. Asas Legalitas. Asas ini berarti bahwa segala tindakan yang diambil oleh seorang kepala negara terkait dengan keadaan darurat tersebut harus berlandaskan hukum atau peraturan perundang-undangan suatu negara. Asas legalitas ini bertujuan agar memastikan bahwa hukum dalam suatu negara sejalan dengan kaidah hukum internasional. Tindakan darurat yang dilakukan harus tetap berada dalam koridor atau kerangka hukum.
- c. Asas Komunikasi. Asas ini memberikan kewajiban kepada pihak yang menetapkan keadaan darurat tersebut untuk memberitahukan segala tindakan pemberlakuan keadaan darurat itu kepada setiap negara warga negara tanpa terkecuali, serta negara-negara lainnya yang menjadi peserta perjanjian yang relevan.
- d. Asas Kesementaraan, yakni adanya pembatasan waktu terhadap pemberlakuan keadaan darurat.
- e. Asas Keistimewaan Ancaman. Asas ini mengacu pada keyakinan bahwa situasi krisis yang terjadi tersebut merupakan suatu bahaya yang nyata dan sedang terjadi (*actual threats*), atau bahkan setidaknya bahaya yang berpotensi sungguh-sungguh mengancam kehidupan masyarakat.

<sup>25</sup> Muhammad Syarif Nuh, "Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 18, no. 2 (April 2018): 236.



- f. Asas Proporsionalitas. Makna dari asas ini ialah bahwa perlu diambil tindakan segera dan tepat dikarenakan adanya kegentingan yang memaksa (*compelling need*) dan yang secara proporsional (berimbang/wajar) sungguh-sungguh memerlukan tindakan yang dibutuhkan guna menghadapi ataupun mengatasi keadaan darurat tersebut.
- g. Asas *Intangibility*. Asas ini menyangkut hak asasi manusia (HAM) yang bersifat khusus, yang mana HAM tersebut tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (atau disebut juga sebagai *non derogable right*).
- h. Asas Pengawasan. Asas ini berarti bahwa penetapan keadaan darurat juga harus tetap mendapatkan kontrol. Setiap tindakan yang diambil pada keadaan darurat tetap harus berada dalam koridor negara hukum serta prinsip-prinsip demokrasi. Salah satunya melalui mekanisme *check and balances*.

Sementara Vernon Bogdanor berpendapat bahwa setidaknya terdapat tiga kondisi darurat yang dapat mengakibatkan suatu kegentingan yang memaksa, yaitu “darurat perang; darurat sipil; dan darurat internal (*innere not stand*).”<sup>26</sup> Darurat yang bersifat darurat internal dapat timbul berdasarkan atas penilaian subjektif Presiden, untuk selanjutnya dapat menjadi alasan bagi Presiden untuk mengeluarkan suatu Perppu.

Pada status kedaruratan yang diterapkan pada masa pandemi COVID-19, Pemerintah ketika itu berpedoman pada asas *solus populi suprema lex*. Mahfud MD dalam bukunya *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu* menambahkan ‘bahkan (keselamatan) lebih tinggi daripada UUD.’<sup>27</sup> Pada praktik ketatanegaraan Indonesia, hal ini pernah dilakukan pada pemberlakuan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang salah satu poinnya adalah mengembalikan undang-undang dasar dari yang sebelumnya adalah Undang-undang Dasar Sementara 1950 ke Undang-undang Dasar 1945. Hal ini sejatinya melanggar konstitusi pada saat itu. Karena menurut Bab V UUDS 1950, pembentuk rancangan Undang-undang Dasar adalah Konstituante untuk selanjutnya hasil rancangan tersebut diserahkan kepada Presiden untuk disahkan. Pemerintah dalam hal ini adalah Presiden harus mengesahkan rancangan yang diberikan oleh Konstituante. Akan tetapi, dikarenakan tidak tercapainya mufakat, Presiden Soekarno mengambil tindakan untuk menyelamatkan negara termasuk dengan melanggar konstitusi. Menurut sejarah, di Konstituante muncul dua kelompok aliran yang paling dominan tentang dasar negara, yakni kelompok yang menghendaki dasar negara kebangsaan dan kelompok yang menghendaki dasar negara Islam. Untuk menghindari

<sup>26</sup> Vernon Bognador dalam Janpatar Simamora, “Multitafsir Pengertian “Ihwal Kegentingan Yang Memaksa” Dalam Penerbitan Perppu”, *Jurnal Mimbar Hukum* 22, no. 1 (Februari 2010): 59.

<sup>27</sup> Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 127.

perpecahan yang semakin besar dan dikhawatirkan mengancam eksistensi Negara Indonesia, maka Presiden Soekarno menetapkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.<sup>28</sup> Pada perkembangan penanganan pandemi COVID-19 di Indonesia, asas ini yang akhirnya melatarbelakangi lahirnya sejumlah pembatasan hingga pelaksanaan vaksinasi COVID-19 di Indonesia.<sup>29</sup>

Bila melihat dari tindakan kedaruratan yang diambil oleh Pemerintah di masa awal pandemi COVID-19 dikaitkan dengan asas *solus populi suprema lex*, sekilas memang tindakan yang diambil sudah sangat tepat. Akan tetapi, ada satu hal yang pokok atau fundamental yang justru pada waktu itu tidak/belum dilakukan oleh Pemerintah atau oleh Presiden sebagai kepala negara. Padahal, apabila hal pokok tersebut tidak dilakukan, maka seluruh instrumen baik itu tindakan maupun kebijakan dalam konteks kedaruratan negara tidak bisa terlaksana dan apabila tetap dilaksanakan maka tindakan atau kebijakan tersebut cacat hukum. Hal yang pokok / fundamental tersebut adalah **Penetapan Status Kedaruratan**.

Sebagaimana yang diketahui bahwa Indonesia baru menetapkan status darurat kesehatan melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) tanggal 31 Maret 2020. Akan tetapi, pada 19 Maret 2020, Kepolisian Republik Indonesia justru sudah mengeluarkan Maklumat Kapolri Nomor MAK/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (COVID-19). Implementasinya adalah dengan membubarkan sejumlah kegiatan masyarakat, termasuk diantara kegiatan keagamaan dan resepsi pernikahan. Bahkan Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) menyebutkan bahwa masyarakat yang tidak mengindahkan perintah personil yang bertugas akan dipidanakan dengan dikenakan pasal 212 KUHP, 216 KUHP dan 218 KUHP.<sup>30</sup>

Mobilitas dari seseorang atau kebebasan untuk berpindah tempat merupakan salah satu dari Hak Masyarakat Sipil, bila merujuk pada Pasal 12 *International Covenant On Civil And Political Rights (ICCPR)* yang diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005.<sup>31</sup> Akan tetapi, hak ini bisa dibatasi pada situasi

<sup>28</sup> Mahfud, "Konstitusi dan Hukum," 127.

<sup>29</sup> Farina Gandryani dan Fikri Hadi, "Vaksinasi COVID-19 di Indonesia: Hak atau Kewajiban Warga Negara", *Jurnal Rechts Vinding* 10, No.1 (2021): 30.

<sup>30</sup> Kepolisian Republik Indonesia, "Masyarakat yang Bandel Untuk Tidak Berkumpul di Luar Rumah Bisa Dipidana Ini Pasalnya", Last modified March 3, 2020, <https://tribranews.sulbar.polri.go.id/masyarakat-yang-bandel-untuk-tidak-berkumpul-di-luar-rumah-bisa-dipidana-ini-pasalnya/>

<sup>31</sup> Indonesia, Undang-undang tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik), UU No.12 Tahun 2005, LN No.119 Tahun 2005, TLN No. 4558.

darurat. Namun bila merujuk pada asas dari Hukum Tata Negara Darurat, salah satu asas yakni asas deklarasi menyatakan bahwa setiap pemberlakuan situasi keadaan darurat/keadaan luar biasa haruslah diumumkan atau diproklamasikan secara resmi (*officially proclaimed*). Pun sama halnya dengan Pasal 4 ICCPR yang menyatakan sebagai berikut:

*“In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is **officially proclaimed**, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.”*

Bila merujuk pada konsep ICCPR dalam kaitannya pengurangan hak-hak masyarakat sipil dalam rangka status darurat, seharusnya menunggu pernyataan resmi dari Pemerintah (dalam hal ini adalah Presiden) untuk menyatakan status darurat secara nasional. Namun ketika maklumat tersebut diterbitkan tanggal 19 Maret 2020, belum ada pengumuman darurat resmi dari Negara. Sedangkan pengumuman kedaruratan kesehatan baru ditetapkan pada 31 Maret 2020.

Pemberlakuan Hukum Tata Negara Darurat disuatu negara tentu berdampak pada aspek-aspek kehidupan kebangsaan lainnya. Salah satunya adalah berkaitan dengan pembatasan Hak Asasi Manusia. Indonesia merupakan negara yang mencantumkan Hak Asasi Manusia pada Konstitusinya, yakni Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bagir Manan berpendapat bahwa Konstitusi adalah *‘the supreme law of the land.’* Memasukkan hak-hak asasi dalam konstitusi tidak saja menegaskan hak asasi sebagai *fundamental rights*, melainkan sekaligus sebagai *‘the supreme constitutional rights’*. Hal ini juga membawa konsekuensi bagi negara terhadap 3 (tiga) kewajiban dasar yaitu kewajiban melakukan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak tersebut.<sup>32</sup>

Pada dasarnya setiap Hak Asasi Manusia wajib dilindungi (*protect*), dipenuhi (*fulfill*) dan ditegakkan (*enforce*) oleh negara. Hanya saja dalam perkembangannya, tidak semua hak harus dipenuhi secara mutlak, ada pula hak-hak yang dapat dibatasi pemenuhannya dan ada hak-hak yang tidak dapat dibatasi pemenuhannya meskipun dalam keadaan darurat. Hak-hak yang boleh dibatasi pemenuhannya dalam keadaan tertentu seperti keadaan darurat yaitu hak yang disebut sebagai *derogable rights*,

<sup>32</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, “Konstitusi dan Hak Asasi Manusia”, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum (PJIH)* 3 no.3 (2016): 448-467, <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a1>

yang terdiri dari hak untuk menyatakan pendapat, hak untuk bergerak, hak untuk berkumpul, dan hak untuk berbicara.<sup>33</sup> Sedangkan hak yang tidak boleh dibatasi pemenuhannya sekalipun dalam keadaan darurat disebut sebagai *non derogable rights* seperti diantaranya adalah hak untuk hidup.

Namun kembali lagi pada asas Hukum Tata Negara Darurat yang juga diatur dalam ICCPR bahwa sebelum melakukan tindakan ataupun kebijakan pada situasi kedaruratan, hal yang fundamental dilakukan adalah menetapkan secara resmi tentang status kedaruratan tersebut (*officially proclaimed*).

Hal ini lah yang tidak dilakukan oleh Pemerintah atau Presiden ketika awal masa pandemi. Sedangkan di lapangan pada saat itu, kepolisian justru sudah mengeluarkan Maklumat Kapolri Nomor MAK/2/III/2020 tentang Kepatuhan Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (COVID-19). Implementasinya adalah dengan membubarkan sejumlah kegiatan masyarakat, termasuk diantaranya kegiatan keagamaan dan resepsi pernikahan.

Hal tersebut lah yang justru turut menambah kegagalan pada peraturan penanganan di masa awal pandemi COVID-19 di Indonesia. Walaupun sudah dalam konteks kedaruratan kesehatan sebagaimana pada teori Hukum Tata Negara Darurat, namun legitimasi dari kedaruratan tersebut justru (pada waktu itu) tidak ada. Sehingga, sebelum tanggal 31 Maret 2020 atau sebelum adanya Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020, secara hukum Indonesia belum berada pada situasi kedaruratan nasional.

### C. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kegagalan dari peraturan terkait dengan penanganan pada masa awal COVID-19 di Indonesia (sebelum 31 Maret 2020) bila dikaitkan dengan Teori *Eight Ways to Fail to Make a Law* dari Lon L. Fuller didasarkan pada sejumlah indikator. Sebagai contoh kegagalan dari sudut pandang *a failure to make rules understandable* dengan indikatornya ialah adanya perbedaan kedudukan wabah pada definisi bencana alam dan non alam antara batang tubuh Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan penjelasannya serta antara UU Nomor 24 Tahun 2007 dengan Undang-undang lainnya sehingga memunculkan isu darurat sipil. Kegagalan dari sudut pandang *a failure to achieve rules at all* pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 dengan indikator ketiadaan aturan teknis dari UU Nomor 6 Tahun 2018 ketika kasus COVID-19 pertama

<sup>33</sup> Osgar S. Matompo, "Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Prespektif Keadaan Darurat", *Jurnal Media Hukum* 21, no.1 (Juni 2014): 57-72

terjadi di Indonesia pada Maret 2020. Padahal, aturan tersebut telah dibuat 2 (dua) tahun sebelum pandemi terjadi di Indonesia. Sedangkan UU Nomor 6 Tahun 2018 banyak memberikan delegasi kepada peraturan yang secara hierarki di bawahnya untuk mengatur teknis kekarantinaan, dan aturan teknis tersebut tidak kunjung dibuat (ketika itu). Contoh lainnya ialah Kegagalan dari sudut pandang *the enactment of contradictory rules* dengan indikator adanya pertentangan antara Peraturan Menteri Kesehatan dan Peraturan Menteri Perhubungan menyebabkan pertentangan hukum. Kegagalan lainnya ada pada *a failure of congruence between the rules as announced and their actual administration, a failure of congruence between the rules as announced and their actual administration, introducing such frequent changes in the rules that the subject cannot orient his action by them*. Dan terakhir, dengan membuat aturan yang meletakkan syarat yang sulit dipenuhi.

Bila ditinjau dari sudut pandang Hukum Tata Negara Darurat, terdapat hal yang fundamental yang tidak dilaksanakan ketika melaksanakan sejumlah tindakan ataupun kebijakan terkait penanganan di masa awal pandemi COVID-19. Hal tersebut ialah ketika itu belum adanya penetapan status kedaruratan dari Pemerintah ataupun Presiden, padahal sudah terdapat sejumlah tindakan ataupun kebijakan yang membatasi aktivitas masyarakat karena pandemi COVID-19 seperti Maklumat Kapolri Nomor MAK/2/III/2020 yang implementasinya membubarkan sejumlah kegiatan masyarakat. Padahal, untuk membatasi mobilitas masyarakat (yang mana hal tersebut merupakan hak masyarakat sipil berdasarkan ICCPR) harus didahului dengan penetapan secara resmi mengenai kedaruratan secara nasional, sehingga Hukum Tata Negara Darurat baru dapat diberlakukan. Ketiadaan penetapan tersebut justru menambah faktor kegagalan dari peraturan-peraturan terkait penanganan di masa awal pandemi COVID-19 di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Andrew, Heywood. *Politic Fourth Edition*. London: Palgrave Macmillan, 2013.
- Anggriani, Jum. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Graha Ilmu, 2012 .
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Atmadja, I Dewa Gede. *Hukum Konstitusi*. Jakarta: Setara Press, 2010.
- Fuller, Lon L. *The Morality of Law, Rev. Ed*. Yale University Press, 1969.

Hadjon, Philipus M. dan Tatiek Sri Djatmiati. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017.

Manan, Bagir. *Perkembangan UUD 1945*. Jakarta: UII Press, 2004.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2017.

MD, Moh. Mahfud. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Press, 2010.

S, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Jakarta: Kanisius, 2007.

### **Jurnal**

Adhari, A. Ambiguitas Pengaturan Keadaan Bahaya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis Dan Investasi* 11, no.1 (2019): 1689–1699.

Gandryani, Farina dan Fikri Hadi. “Vaksinasi COVID-19 di Indonesia : Hak atau Kewajiban Warga Negara”. *Jurnal Rechts Vinding* 10, no.1 (2021): 30.

Hadjon, Philipus M. “Kegagalan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Hukum Administrasi”. Paper presented at Prosiding Seminar Nasional “Potret Hukum Sistem Hukum Indonesia Era Reformasi” Laboratorium Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Surabaya Bekerjasama dengan Badan Pengkajian MPR RI, 2019.

Hadi, Fikri dan Farina Gandryani. “Ombudsman Daerah Dalam Rangka Reformasi Birokrasi di Daerah: Studi Kelembagaan Lembaga Ombudsman DIY.” *Jurnal Simposium Hukum Indonesia* 1, no.1 (2019).

Manan, Bagir dan Susi Dwi Harijanti. “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum”. *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 4, no.2 (2017): 222–243. <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a1>.

Matompo, Osgar S. “Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Prespektif Keadaan Darurat.” *Jurnal Media Hukum* 21, no.1 (2014).

Nuh, Muhammad Syarif. “Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 18, no. 2 (April 2018): 236.

Simamora, Janpatar. "Multitafsir Pengertian 'Ihwal Kegentingan Yang Memaksa' Dalam Penerbitan Perppu". *Jurnal Mimbar Hukum* 22, no.1 (2010).

### **Peraturan**

Indonesia. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pencabutan Undang Undang No. 74 Tahun 1957. Perpu No. 23 Tahun 1959. LN No.139 Tahun 1959. TLN No. 1908.

———. Undang-Undang tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik). UU No.12 Tahun 2005. LN No.119 Tahun 2005. TLN No. 4558.

———. Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana. UU No.24 Tahun 2007. LN No.66 Tahun 2007. TLN No. 4723.

———. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. UU No.12 Tahun 2011. LN No.82 Tahun 2011. TLN No. 5234.

———. Undang-Undang tentang Keekarantinaan Kesehatan. UU No.6 Tahun 2018. LN No.128 Tahun 2018. TLN No.6236.

———. Peraturan Pemerintah tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19). PP No. 21 Tahun 2020. LN No.90 Tahun 2020. TLN No. 6487.

———. 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. Perpu No.1 Tahun 2020. LN No.87 Tahun 2020. TLN No. 6485.

Surabaya. Peraturan Walikota Surabaya tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanganan *Coronavirus Disease* 2019 (COVID-19) di Kota Surabaya. Perwalkot Surabaya No. 16 Tahun 2020. BD Kota Surabaya No.16 Tahun 2020.

### **Internet**

Harian Surya. "Risma mengaku kini menunggu 7000 reagen pcr bantuan Kemenkes yang telah dikirim lewat Pemprov Jatim. Last modified May 30, 2020. <https://surabaya.tribunnews.com/2020/04/30/risma-mengaku-kini-menunggu-7000-reagen-pcr-bantuan-kemenkes-yang-telah-dikirim-lewat-pemprov-jatim> dan <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-4943886/tiga-tempat-di-surabaya-ini-jadi-tempat-tes-virus-corona>.

Kepolisian Republik Indonesia. "Masyarakat yang Bandel Untuk Tidak Berkumpul di Luar Rumah Bisa Dipidana Ini Pasalnya". Last modified March 3, 2020. <https://tribratanews.sulbar.polri.go.id/masyarakat-yang-bandel-untuk-tidak-berkumpul-di-luar-rumah-bisa-dipidana-ini-pasalnya/>.

Kompas TV. "Istana Tolak Permintaan Anies Baswedan Soal Karantina Wilayah di Jakarta". Last modified March, 7 2022. <https://www.kompas.tv/article/73923/istana-tolak-permintaan-anies-baswedan-soal-karantina-wilayah-di-jakarta>.

Mochtar, Zainal Arifin. "*Indonesia Lawyers Club*" dengan tema "*Corona: Dilema Rakyat, Dilema Kita*." Last modified March 31, 2020. Disiarkan melalui TV One.

Widodo, Joko. "Cegah Covid-19 Semakin Meluas dengan Kurangi Mobilitas dan Pembatasan Sosial". Last modified March 29, 2020. [https://www.setneg.go.id/baca/index/presiden\\_cegah\\_covid\\_19\\_semakin\\_meluas\\_dengan\\_kurangi\\_mobilitas\\_dan\\_pembatasan\\_sosial](https://www.setneg.go.id/baca/index/presiden_cegah_covid_19_semakin_meluas_dengan_kurangi_mobilitas_dan_pembatasan_sosial).