



Editorial Office : Faculty of Law, Universitas Islam Malang.
Jl. Mayjen Haryono No.193, Dinoyo, Kec. Lowokwaru, Malang,
Provinsi Jawa Timur, 65144.
Phone : (0341) 551 932 / 551 822 / (0341) 552 249
E-mail : yurispruden@unisma.ac.id
Website : <http://riset.unisma.ac.id/index.php/yur/index>

**Politik Hukum Dalam Penanganan Covid-19:
Pendekatan Yuridis Dalam Sistem Hukum**

Ahmad Gelora Mahardika

UIN Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung
Jl. Mayor Sujadi Timur No. 46, Kudus, Plosokandang, Kec. Kedungwaru,
Tulungagung, 66221, (0355) 321513.
Email: geloradika@gmail.com

Article

Article History

Received: Oct 13, 2020;
Reviewed: Apr 18, 2022;
Accepted: Jun 14, 2022;
Published: Jun 22, 2022;

DOI:

10.33474/yur.v5i2.9005

Abstract

The condition of the economic and health dilemma in handling covid-19 is due to regulations in the Indonesian legal system forcing the Government to choose to sacrifice one of them. However, the compromising legal politics carried out by the Government has a tendency to deviate from the applicable law. Therefore, a new legal policy is needed in handling the covid-19 pandemic outbreak, including the issuance of a PERPU as legitimacy to provide legal certainty for a number of policies carried out by the Government that deviate from the applicable laws and regulations. The research method in this article is normative juridical. The issuance of PERPU is the most appropriate legal policy to overcome problems related to the covid-19 pandemic which is trapped between economic and health dilemmas.

Keywords: Covid-19, In Lieu of Law, Legal Policy

Abstrak

Kondisi dilema ekonomi dan kesehatan dalam penanganan covid-19 disebabkan regulasi dalam sistem hukum Indonesia memaksa Pemerintah untuk memilih untuk mengorbankan salah satunya. Akan tetapi, politik hukum kompromistis yang dilakukan oleh Pemerintah mempunyai kecenderungan untuk menyimpang dari undang-undang yang berlaku. Oleh karena itulah diperlukan politik hukum baru dalam penanganan wabah pandemi covid-19 antara lain dengan penerbitan PERPU sebagai legitimasi untuk memberikan kepastian hukum terhadap sejumlah kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah yang menyimpang peraturan perundang-undangan yang berlaku. Metode penelitian dalam artikel ini adalah yuridis normatif. Penerbitan PERPU merupakan politik hukum yang paling tepat untuk mengatasi persoalan terkait wabah pandemi covid-19 yang terjebak antara dilema ekonomi dan kesehatan.

Kata Kunci: Covid-19, Perpu, Politik Hukum

PENDAHULUAN

Pada tahun 2020, hampir semua negara di dunia menghadapi problematika serupa, yaitu wabah pandemi *corona virus disease 2019* (covid-19). Penyebaran wabah pandemi covid-19 yang sangat cepat serta jumlah korban yang semakin lama semakin bertambah, membuat sejumlah negara memutuskan untuk mengambil sejumlah kebijakan strategis.

Kebijakan-kebijakan tersebut pada hakikatnya dimunculkan sebagai upaya sistematis untuk memerangi wabah pandemi covid-19. Beberapa negara memutuskan untuk menetapkan status darurat, yang implikasinya adalah Pemerintah diberikan kewenangan secara otoritatif untuk melanggar sejumlah peraturan perundang-undangan. Kondisi tersebutlah yang terjadi di sejumlah negara demokrasi.¹

Indonesia merupakan salah satu negara demokrasi yang berlandaskan hukum. Hal tersebut dapat dilihat pada konstitusi Indonesia yaitu Pasal 1 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) yang menyebutkan bahwa Indonesia merupakan negara berkedaulatan rakyat yang berdasarkan pada hukum (*rechstaat*). Oleh karena itulah, penanganan wabah pandemi covid-19 yang terjadi di Indonesia, selayaknya harus tetap

dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengacu pada sistem hukum Indonesia, pada hakikatnya sudah terdapat regulasi yang mengatur terkait penanganan wabah pandemi, yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Selain itu, terdapat pula Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yang dalam salah satu normanya mengatur tentang bencana non-alam yaitu epidemi, dan yang terakhir adalah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, yang secara khusus mengatur terkait teknis penanggulangan wabah. Terlihat berdasarkan sejumlah regulasi tersebut, pada dasarnya fondasi hukum Indonesia telah siap manakala terjadi wabah pandemi covid-19.

Namun, persoalan yang kemudian muncul adalah ketiga regulasi tersebut mempunyai dampak ekonomi yang massif manakala diterapkan. Hal tersebut disebabkan, ketiga undang-undang tersebut pada hakikatnya tidak didesain untuk mengatasi wabah pandemi semacam covid-19 dengan *locus impact* di hampir semua wilayah di Indonesia. Hipotesis tersebut dapat dilihat dengan adanya pasal yang mengatur tentang kewajiban bagi Pemerintah untuk

¹ William A. Galston, (2020), The Enduring Vulnerability of Liberal Democracy, *Journal of Democracy* Volume 31, Nomor 3. Hlm. 8–24.

menanggung kebutuhan hidup setiap penduduk yang terdampak.

Sebagai negara berkembang dengan jumlah penduduk mencapai 267,7 Juta Jiwa, kewajiban tersebut tentu saja sangat memberatkan Pemerintah. Kondisi itulah yang kemudian membuat Pemerintah memutuskan untuk melakukan improvisasi kebijakan dalam penanganan wabah pandemi covid-19.

Improvisasi tersebut diwujudkan dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Wabah Pandemi *Corona Virus Disease-19* (covid-19). Ketentuan terkait pembatasan sosial berskala besar pada hakikatnya sudah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Wabah Pandemi *Corona Virus Disease-19* (covid-19) merupakan peraturan pelaksanaannya.

Akan tetapi, apabila mengacu pada diktum mengingat yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Wabah Pandemi *Corona Virus Disease-19* (covid-19), peraturan tersebut diterbitkan dengan dasar hukum tiga Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984

tentang Wabah Penyakit Menular, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Karantina Kesehatan.

Salah satu poin vital dalam peraturan pemerintah tersebut adalah diberlakukannya darurat kesehatan yang berbentuk Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Akan tetapi, kompleksitas persoalan yang kemudian muncul adalah skema PSBB yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan berbeda dengan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Wabah Pandemi *Corona Virus Disease-19* (covid-19).

Hal ini tentu saja menjadi pertanyaan, karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan posisi peraturan pemerintah secara hierarki berada di bawah undang-undang. Oleh karena itulah, mengacu pada asas hukum *lex superiori derogat lex inferiori* dimana peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah, norma yang terdapat dalam peraturan pemerintah selayaknya tidak bertentangan dengan norma yang tercantum dalam undang-undang. Berdasarkan sejumlah hal tersebut diatas, artikel ini hendak menjawab pertanyaan penelitian terkait bagaimanakah politik hukum pemerintah

dalam penanganan wabah pandemi covid-19 dalam tinjauan yuridis sistem hukum Indonesia.

Penelitian dilakukan melalui penelitian hukum normatif, dengan mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan atau bahan hukum lain yang berkaitan dengan politik hukum pemerintah dalam penanganan wabah pandemi covid-19. Penelitian hukum ini dilakukan melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*).² Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tema penelitian.

Penelitian hukum normatif ini menggunakan jenis data sekunder atau data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan, sehingga metode pengumpulan data dilaksanakan dengan mencari pustaka yang relevan, baik melalui perpustakaan maupun pusat data jurnal daring. Pengumpulan data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini difokuskan pada bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

PEMBAHASAN

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari

istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *recht* dan *politiek*.³ Dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum. Kata hukum sendiri berasal dari bahasa Arab *hukm* (kata jamaknya *ahkam*), yang berarti putusan, ketetapan, perintah, kekuasaan, hukuman dan lain-lain. Sementara itu Teuku Muhammad Radhie mengkonsepsi politik hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayah suatu negara dan mengenai arah kemana hukum hendak dikembangkan.⁴

Pendapat tersebut diperkuat oleh Mahfud MD yang menyatakan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.⁵ Banyaknya pendapat tentang politik hukum memunculkan variasi terkait apa politik hukum. Akan tetapi, menurut Ahmad Ahsin Thohari, definisi politik hukum yang paling relevan adalah menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara yang menyatakan bahwa politik hukum sama dengan politik pembangunan hukum yang hendak diterapkan atau

² Johni Ibrahim, (2007), *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang; Bayumedia Publishing. Hlm. 300.

³ Ahmad Ahsin Thohari and Imam Syaukani, (2013), *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta; Raja Grafindo Persada. Hlm. ____.

⁴ Mia Kusuma Fitriana, (2015), Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan Di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 12, Nomor 02. Hlm. 1-27.

⁵ Mahfud MD, (1998), *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta; LP3ES. Hlm. 24.

dilaksanakan oleh suatu pemerintah negara tertentu.⁶

Terkait dengan penanganan wabah pandemi covid-19, politik hukum atau *legal policy* yang dilakukan oleh pemerintah terlihat adanya kebimbangan antara mengedepankan sektor ekonomi ataukah kesehatan. Hal tersebut bisa dilihat dengan mengamati sejumlah kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah sejak pertama kalinya wabah pandemi covid-19 diumumkan telah masuk ke Indonesia, antara lain:

1. Insentif Pemberian Diskon Tiket Pesawat

Kebijakan tersebut dilakukan oleh Pemerintah ditengah banyaknya negara yang terkena wabah pandemi. Padahal pada tanggal 29 Februari 2020, tercatat telah terdapat 85.206 orang yang terdampak virus dan 2.923 orang meninggal dunia. Beberapa negara disekitar Indonesia juga telah terdampak dengan rincian sebagai berikut:

- a. Australia: 25 terinfeksi
- b. Malaysia: 25 terinfeksi
- c. Vietnam: 16 terinfeksi
- d. Filipina: 3 terinfeksi 1 meninggal
- e. Kamboja: 1 terinfeksi
- f. Singapura: 98 terinfeksi
- g. Hongkong: 93 terinfeksi 2 meninggal
- h. Thailand: 41 terinfeksi
- i. Korea Selatan: 2.931 terinfeksi 16 meninggal

j. China: 79.252 terinfeksi 2.835 meninggal

Mengacu pada data diatas, pada Bulan Februari sebelum pemerintah mengeluarkan kebijakan terkait insentif tiket pesawat, jumlah kasus penderita covid-19 telah tersebar disejumlah negara yang secara geografis dekat dengan Indonesia.

Kebijakan ini kontraproduktif dengan upaya penanggulangan wabah pandemi yang salah satunya adalah menekan mobilitas atau perpindahan warga dari satu tempat ke tempat lain. Dalam artian, kebijakan insentif tiket pesawat lebih mengedepankan aspek ekonomi dibandingkan kesehatan.

2. Pembentukan Tim Penanganan Penanggulangan Wabah Pandemi Covid-19

Pada tanggal 13 Maret 2020, Presiden menandatangani Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. Keputusan Presiden ini secara tegas menyatakan bahwa kasus wabah pandemi covid-19 merupakan bencana nasional yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Penetapan status bencana non-alam dalam kasus wabah pandemi covid-19

⁶ Zunnuraeni, (2013), Politik Hukum Penegakan Hak Asasi Manusia Di Indonesia Dalam Kasus Pelanggaran Ham Berat, *IUS*, Volume 1, Nomor 2. Hlm. 56–69.

merupakan tindakan strategis yang dilakukan oleh Pemerintah untuk memastikan penang-gulangan wabah dilakukan secara menyeluruh antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kebijakan ini secara materiil lebih mengedepankan aspek kesehatan dibandingkan ekonomi.

3. Pembelajaran Jarak Jauh

Pada tanggal 15 Maret 2020, Presiden melalui sejumlah kementerian terkait mengeluarkan instruksi untuk melakukan pembelajaran jarak jauh, salah satunya adalah Surat Edaran Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pendidikan dalam Masa Darurat *Coronavirus Disease* (Covid-19).

Sementara itu terkait status kedaruratan, Presiden menyerahkan sepenuhnya pada pemerintah daerah. Kebijakan untuk mewajibkan pembelajaran jarak jauh (PJJ) merupakan salah satu kebijakan pemerintah yang lebih mengedepankan sektor kesehatan.

4. Kerja Dari Rumah (*work from home*) bagi Aparatur Sipil Negara (ASN)

Berdasarkan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 19 Tahun 2020 tentang Penyesuaian Sistem Kerja Aparatur Sipil Negara dalam Upaya

Pencegahan Covid-19 di Lingkungan Instansi Pemerintah tanggal 16 Maret 2020, disebutkan bahwa ASN diharapkan melakukan aktivitasnya dari rumah, meskipun surat edaran tersebut tetap mewajibkan beberapa pejabat struktural untuk tetap beraktivitas sebagaimana biasa. Kebijakan untuk melakukan pekerjaan dari rumah merupakan salah satu kebijakan yang tepat dalam rangka menghindari penyebaran covid-19.

5. Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan

Terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 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, merupakan salah satu kebijakan pemerintah sebagai upaya menanggulangi dampak ekonomi yang disebabkan wabah pandemi covid-19.

Peraturan tersebut mengatur terkait hak imunitas pejabat negara dalam mengeluarkan kebijakan ekonomi yang berpotensi untuk menimbulkan kerugian negara.⁷

⁷ Ahmad Gelora Mahardika, (2020), Potensi Penyimpangan Hukum Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Volume 27, Nomor 2. Hlm. 64–84.

6. Penambahan Anggaran Penanganan Covid-19

Pemerintah menambahkan anggaran penanganan covid-19 dari Rp 677,2 triliun menjadi Rp 695,2 triliun. Total biaya penanganan covid-19 tersebut terdiri dari biaya kesehatan Rp 87,55 triliun, perlindungan sosial Rp 203,9 triliun, insentif usaha Rp 120,61 triliun, bantuan UMKM Rp 123,46 triliun, pembiayaan korporasi Rp 537,57 triliun, dan sektoral kementerian/lembaga dan pemda Rp 106,11 triliun. Tidak lama berselang, pemerintah merealokasi anggaran kesehatan dari Rp 87,55 triliun menjadi hanya Rp 72,73 triliun.

Terlihat berdasarkan sejumlah politik hukum yang dilakukan oleh pemerintah terkait wabah pandemi covid-19, terdapat kebingungan dalam menempatkan prioritas antara ekonomi ataukah kesehatan.

Problematika Yuridis Penanggulangan Wabah Pandemi di Indonesia

Sebagai negara yang berdasarkan pada hukum, penanggulangan wabah pandemi covid-19 di Indonesia harus dilakukan berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam sistem hukum Indonesia. Pada hakikatnya, Indonesia telah mempunyai sejumlah undang-undang yang mengatur terkait upaya penanggulangan wabah, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Penanggulangan Wabah.

2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

Dalam ketiga undang-undang tersebut, secara eksplisit disebutkan mekanisme-mekanisme yang tersedia manakala terjadi wabah di Indonesia. Akan tetapi, persoalan yang kemudian muncul adalah ketiga undang-undang tersebut menghadirkan beban ekonomi yang besar bagi pemerintah.

Hal itu disebabkan, dua dari tiga undang-undang tersebut membebankan kewajiban bagi pemerintah untuk menanggung kebutuhan hidup para korban selama daerah tersebut telah ditetapkan sebagai wilayah terdampak, selain itu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Penanggulangan Wabah juga mewajibkan pemerintah untuk memberikan ganti rugi bagi pelaku usaha yang dirugikan dalam kebijakan penanggulangan wabah.

Tabel 1. Ketentuan Yang Mewajibkan Pemenuhan Ganti Rugi atau Kebutuhan Hidup.

Regulasi	Pasal	Bunyi
Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Penanggulangan Wabah	8 ayat (1)	Kepada mereka yang mengalami kerugian harta benda yang diakibatkan oleh upaya penanggulangan wabah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) dapat diberikan ganti rugi.
Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana	26 ayat (2)	Setiap orang yang terkena bencana berhak mendapatkan bantuan pemenuhan kebutuhan dasar.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan	55 ayat (1)	Selama dalam Karantina Wilayah, kebutuhan hidup dasar orang dan makanan hewan ternak yang berada di wilayah karantina menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat.
--	-------------	--

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Terlihat berdasarkan diatas, pada dasarnya terdapat kewajiban yang harus dipenuhi oleh negara kepada masyarakat manakala terjadi wabah pandemi, yaitu pemenuhan kebutuhan dasar serta pembayaran ganti rugi yang diakibatkan penanggulangan wabah. Hal ini tentu saja memberatkan bagi Pemerintah Indonesia, karena berdasarkan data World Bank, jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2018 mencapai 267,7 Juta Jiwa.

Sementara itu, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia (Bappenas RI) memperkirakan jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2020 mencapai 271 Juta Jiwa. Dengan jumlah penduduk sebesar itu, apabila pemerintah menanggung kebutuhan hidup semua penduduk Indonesia maka anggaran yang diperlukan akan sangat besar.

Besarnya kebutuhan tersebut disebabkan adanya ketidakpastian, yaitu terkait kapan wabah pandemi covid-19 akan berakhir. Hal tersebut ditambah dengan ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Penanggulangan Wabah, dimana pemerintah diwajibkan membayarkan

ganti rugi bagi pelaku usaha yang terdampak kebijakan penanggulangan wabah.

Hal ini tentu saja memberatkan pemerintah, karena sejumlah sektor ekonomi serta transportasi diketahui mengalami kerugian secara signifikan. Kerugian tersebut disebabkan kebijakan pemerintah yang melakukan larangan mobilitas bagi setiap penduduk serta larangan berkumpul ditempat publik baik restoran maupun kafe.

Dikarenakan biaya yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan hidup setiap penduduk maupun ganti rugi bagi usaha yang terdampak sangat tinggi, karena itulah pemerintah kemudian menerapkan kebijakan kompromistis yang merupakan kombinasi antara ketiga undang-undang tersebut, yaitu sebuah modifikasi peraturan dengan mengambil sejumlah aspek yang paling menguntungkan bagi Pemerintah akan tetapi disisi lain berpotensi merugikan masyarakat.

Hipotesis tersebut dapat dibuktikan dengan melakukan pengamatan terhadap sejumlah regulasi yang diterbitkan oleh pemerintah dalam rangka penanggulangan wabah pandemi covid-19, salah satunya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19). Peraturan pemerintah tersebut merupakan dasar hukum bagi pemerintah untuk memberlakukan sejumlah kebijakan:

1. Larangan Melakukan Mobilitas Antar Wilayah (Kabupaten/Kota), diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 25 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Musim Mudik Idul Fitri 1441 H dalam rangka Pencegahan Penyebaran Covid-19.
 2. Larangan Berkumpul Lebih Dari 5 (Lima) Orang, tercantum dalam sejumlah peraturan kepala daerah, salah satunya adalah Peraturan Gubernur Nomor 41 Tahun 2020 tentang Pengenaan Sanksi Terhadap Pelanggaran Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) Di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
 3. Larangan Mengendarai Kendaraan Bermotor Dengan Membawa Penumpang, tercantum dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19).
 4. Kewajiban Menggunakan Masker, tercantum dalam sejumlah peraturan kepala daerah, salah satunya adalah Peraturan Gubernur Banten Nomor 36 tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19).
- Padahal tindakan penanggulangan wabah dengan model PSBB tidak memberikan hak kepada pemerintah untuk melakukan sejumlah larangan. Pasal 59 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan menyatakan bahwa PSBB paling sedikit meliputi:
- a. peliburan sekolah dan tempat kerja;
 - b. pembatasan kegiatan keagamaan; dan/atau
 - c. pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum.
- Terlihat mengacu pada Pasal 59 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan, tindakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah manakala diputuskan untuk memberlakukan PSBB hanyalah sebatas peliburan serta pembatasan bukan pelarangan.
- Hal ini berbeda manakala mekanisme penanggulangan wabah yang diterapkan adalah karantina rumah, karantina wilayah ataupun karantina rumah sakit.

Tabel 2. Larangan dalam Karantina

Tindakan Penanggulangan Wabah	Pasal	Bunyi Pasal
Karantina Rumah	51 ayat (2)	Penghuni rumah yang dikarantina selain kasus, dilarang keluar rumah selama waktu yang telah ditetapkan oleh Pejabat Karantina Kesehatan.
Karantina Wilayah	54 ayat (3)	Anggota masyarakat yang dikarantina tidak boleh keluar masuk wilayah karantina.
Karantina Rumah Sakit	57 ayat (3)	Seluruh orang, Barang, dan/atau hewan yang berada di rumah sakit

		yang dikarantina sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak boleh keluar dan masuk rumah sakit.
--	--	--

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Mengacu pada tabel diatas, penanggulangan wabah dengan penerapan karantina baik itu karantina rumah, karantina wilayah maupun karantina rumah sakit pada hakikatnya merupakan satu-satunya kebijakan yang memberikan hak kepada Pemerintah untuk melakukan pelarangan serta pemberian sanksi. Akan tetapi, pemberian hak tersebut berimplikasi terhadap pemenuhan kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah.

Tabel 3. Kewajiban Pemerintah dalam Karantina

Tindakan Penanggulangan Wabah	Pasal	Bunyi Pasal
Karantina Rumah	52 ayat (1)	Selama penyelenggaraan Karantina Rumah, kebutuhan hidup dasar bagi orang dan makanan hewan ternak yang berada dalam Karantina Rumah menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat.
Karantina Wilayah	55 ayat (1)	Selama dalam Karantina Wilayah, kebutuhan hidup dasar orang dan makanan hewan ternak yang berada di wilayah karantina menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat.
Karantina Rumah Sakit	58	Selama dalam tindakan Karantina Rumah Sakit, kebutuhan hidup dasar seluruh orang yang berada di rumah sakit menjadi tanggung jawab Pemerintah pusat dan/atau Pemerintah Daerah..

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Berdasarkan pada tabel diatas, apabila pemerintah mengambil opsi karantina, maka pemerintah diberikan kewajiban untuk menanggung kebutuhan hidup masyarakat yang berada didaerah karantina baik rumah, rumah sakit maupun wilayah. Pada akhirnya, kebijakan tersebut tidak diambil oleh pemerintah dengan pertimbangan biaya ekonomi yang sangat tinggi.

Hal itu disebabkan, wilayah terdampak wabah pandemi covid-19 hampir terjadi diseluruh Indonesia. Dengan asumsi Penduduk Indonesia adalah 271 Juta Jiwa, sementara itu biaya untuk pemenuhan kebutuhan hidup setidaknya adalah Rp.30.000,00 (tiga puluh ribu rupiah) per hari, maka biaya yang diperlukan oleh pemerintah adalah sebagai berikut:

Tabel 4. Estimasi Pemenuhan Kebutuhan Hidup Penduduk Indonesia

Biaya Per Hari	Total Penduduk	Total Biaya
30.000	271.000.000	8.130.000.000.000
	30 Hari	243.900.000.000.000

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Mengacu pada tabel 4 (empat), maka ketika pemerintah menerapkan karantina wilayah diperkirakan selama 1 (satu) bulan atau 30 (tiga puluh) hari akan menghabiskan anggaran sebesar Rp.243.900.000.000.000,00 (dua ratus empat puluh tiga triliun sembilan ratus milyar rupiah). Angka tersebut belum termasuk biaya yang diperlukan untuk memberi makan hewan peliharaan serta hewan ternak yang juga merupakan bagian dari tanggung jawab negara. Nominal tersebut

terlihat sangat besar, dengan kondisi Indonesia sebagai negara berkembang, kebijakan karantina sudah pasti akan menghasilkan dampak buruk bagi perkembangan ekonomi Indonesia.

Oleh karena itulah, pemerintah menggunakan skema PSBB yang dirasa lebih ekonomis. Akan tetapi, skema PSBB yang diterapkan oleh pemerintah berpotensi untuk bertentangan dengan undang-undang. Hal itu disebabkan, format PSBB yang diatur oleh pemerintah menerapkan sejumlah aturan yang tidak terdapat dalam Pasal 59 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan yang didalamnya mengatur terkait PSBB.

Padahal mengacu pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan peraturan pemerintah berada dibawah undang-undang, dalam artian tidak selayaknya norma yang tercantum dalam peraturan pemerintah bertentangan dengan undang-undang.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) secara materiil merupakan kombinasi antara penanggulangan wabah dengan model karantina sebagaimana yang tercantum pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan serta pemberian sanksi terhadap pelanggar upaya

penanggulangan wabah sebagaimana yang tercantum pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Penanggulangan Wabah.

Tabel 5. Aspek Materiil dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik

Larangan	Pengaturan	Keterangan
Larangan melakukan mobilitas	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan	Karantina
Kewajiban menggunakan masker	Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Penanggulangan Wabah	Larangan Mengganggu upaya penanggulangan wabah
Larangan berkumpul	Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Penanggulangan Wabah	Larangan Mengganggu upaya penanggulangan wabah

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Berdasarkan tabel diatas, ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, pada hakikatnya merupakan integrasi antara berbagai undang-undang, padahal sebagai sebuah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, seharusnya tunduk pada peraturan yang mendelegasikan dibentuknya peraturan pelaksana yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekeantinaan Kesehatan.

Politik Hukum Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Sebagai Wujud Ketaatan Pemerintah Terhadap Hukum

Pada hakikatnya, muara persoalan wabah pandemi covid-19 adalah dualisme politik hukum yang dilakukan oleh pemerintah yaitu antara pertimbangan ekonomi atautkah kesehatan. Tindakan karantina (*lockdown*) dianggap berpotensi merobohkan perekonomian bangsa yang disebabkan oleh ketidakpastian waktu berakhirnya pandemi. Padahal wabah pandemi tanpa adanya karantina mempunyai dampak sistematis terhadap ekonomi suatu negara. Hipotesis tersebut dibuktikan oleh pendapat Gupta yang melihat dampak wabah pandemi terhadap semakin meningkatnya jumlah pengangguran serta berhentinya sejumlah usaha kecil mikro menengah.⁸

Oleh karena itulah, sebagai upaya antisipatif untuk menghindari potensi kejatuhan ekonomi, maka pemerintah memutuskan mengambil kebijakan alternatif, yaitu PSBB dengan model karantina wilayah. Hipotesis tersebut dapat dibuktikan dengan melihat fakta empiris penerapan PSBB yang sebagian besar mempunyai kemiripan dengan karantina rumah, karantina rumah sakit dan karantina wilayah, yaitu:

1. Penerapan larangan keluar rumah bagi masyarakat yang melakukan interaksi dengan pasien positif covid-19 (karantina rumah)

2. Penerapan larangan keluar rumah bagi masyarakat yang baru melakukan perjalanan dari luar kota yang berada di zona merah ataupun dari luar negeri (karantina rumah)
3. Penerapan larangan keluar rumah sakit bagi pasien yang positif atau diperkirakan berpotensi terpapar wabah (karantina rumah sakit)
4. Penerapan larangan mobilitas warga antar wilayah (karantina wilayah)

Terlihat berdasarkan sejumlah larangan tersebut diatas, pemberlakuan PSBB pada dasarnya tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, karena pada realitanya yang diberlakukan oleh pemerintah adalah karantina rumah, karantina rumah sakit dan karantina wilayah.

Berdasarkan fakta tersebut diatas, penerapan PSBB terbukti tidak simetris dengan ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan. Pelaksanaan PSBB justru mempunyai kemiripan dengan karantina rumah, karantina rumah sakit dan karantina wilayah, bahkan pengaturan terkait dasar hukumnya justru diatur dalam peraturan yang kedudukannya lebih rendah dibandingkan undang-undang yaitu peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan gubernur, peraturan walikota, peraturan bupati atau bahkan produk

⁸ Mrinal Gupta et al., (2020), COVID-19 and Economy, *Dermatologic Therapy*, Volume ____, Nomor ____. Hlm. ____.

hukum yang berbentuk *beschikking* yaitu surat edaran.

Berdasarkan hal tersebutlah, Presiden selayaknya menerbitkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang untuk melegitimasi segala tindakannya. Mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, yang mana mengatur terkait syarat-syarat penerbitan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, yaitu:⁹

- 1) Adanya kebutuhan mendesak kebutuhan untuk menyelesaikan masalah hukum dengan cepat menggunakan undang-undang,
- 2) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau undang-undang sudah ada namun belum memadai,
- 3) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Apabila melihat fakta terjadinya wabah pandemi, pada hakikatnya belum memenuhi persyaratan untuk diterbitkannya peraturan pemerintah pengganti undang-undang, karena pengaturan terkait penanggulangan wabah

sudah terdapat di Undang-Undang Nomor 6 tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan, sehingga syarat adanya kekosongan hukum tidak terpenuhi. Akan tetapi, peraturan pemerintah pengganti undang-undang merupakan hak subjektif Presiden yang bersifat konstitusional.¹⁰

Dalam artian, persyaratan yang disampaikan oleh Mahkamah Konstitusi tidak dapat membatasi kewenangan Presiden. Oleh karena itulah, penerbitan peraturan pemerintah pengganti undang-undang jauh lebih baik dibandingkan dengan adanya pelanggaran undang-undang.

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang mengatur terkait wabah pandemi selain menghindarkan Presiden dari potensi pelanggaran undang-undang, juga akan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, dimana sejak dimulainya wabah pandemi covid-19, masyarakat dibuat bingung dengan banyaknya istilah yang pada hakikatnya tidak diatur dalam undang-undang seperti normal baru (*new normal*), orang tanpa gejala (OTG), orang dalam pengawasan (ODP), dan sejumlah istilah lainnya.

Selain itu, setiap pemerintah daerah mempunyai cara yang berbeda-beda dalam penanganan wabah pandemi covid-19, padahal mengacu pada Pasal 2 Undang-

⁹ Fitra Arsil, (2018), Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume 48, Nomor 1. Hlm. 1.

¹⁰ Ali Marwan HSB, (2017), Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 14, Nomor 1. Hlm. 9–22.

Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan, yang mana salah satu asas diberlakukannya darurat kesehatan adalah asas kedaulatan negara, yaitu bahwa dalam penyelenggaraan kekarantina kesehatan harus mengutamakan kepentingan nasional dan ikut meningkatkan upaya pengendalian kedaruratan kesehatan masyarakat yang meresahkan dunia. Akan tetapi, dalam praktiknya setiap daerah mempunyai pola yang variatif, yang pada akhirnya yang dikedepankan adalah kepentingan daerah bukan kepentingan nasional.

Materiil Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Sebagai Alternatif Solusi

Terkait materi peraturan pemerintah pengganti undang-undang sebagai solusi untuk mengatasi wabah pandemi covid-19, terdapat beberapa hal yang urgen untuk diatur dalam peraturan pemerintah pengganti undang-undang, yaitu:

1. Perluasan makna PSBB

Salah satu hal yang harus diatur dalam peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah perluasan makna PSBB. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan hanya mengatur terkait hal yang dapat dilakukan dalam PSBB, yaitu peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan dan pembatasan kegiatan serta fasilitas publik.

Padahal pada praktiknya, penerapan PSBB juga berimplikasi terhadap sejumlah hal lain. Oleh karena itulah, untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat selayaknya makna PSBB diperluas tidak hanya pada tiga hal tersebut diatas. Perluasan tersebut dapat dilakukan dengan menambahkan beberapa item:

- a. Kewajiban karantina/isolasi diri bagi masyarakat yang melakukan interaksi atau berpotensi menularkan wabah.
- b. Larangan untuk melakukan mobilitas bagi masyarakat yang berasal dari kota yang merupakan zona merah penyebaran wabah pandemi covid-19.
- c. Kewajiban menggunakan masker bagi masyarakat ketika berada di tempat publik.

Pada hakikatnya, ketiga hal tersebut sudah diatur dalam sejumlah peraturan baik itu yang berbentuk peraturan gubernur, peraturan walikota maupun peraturan bupati. Akan tetapi, secara hierarki norma berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sejumlah peraturan tersebut bertentangan dengan undang-undang, karena dalam PSBB tidak diatur terkait dengan hal-hal tersebut.

2. Penegasan Fungsi Pemerintah Pusat sebagai Pemegang Kontrol

Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Di dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat, meskipun sistem yang diterapkan adalah desentralisasi.¹¹ Oleh karena itulah, penanggulangan wabah selayaknya seragam atau setidaknya berpegang pada standart yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Oleh karena itulah, peraturan pemerintah pengganti undang-undang selayaknya mengatur terkait standar penanggulangan wabah didasarkan pada potensi bahaya yang ditimbulkan. Berdasarkan *World Health Organization* (WHO), penentuan terkait wilayah dapat diklasifikasikan dengan warna sebagai berikut:¹²

- a. *red (closure of any activity (with the exception of essential services))*,
- b. *orange (restrictions on free movement and professional activities)*,
- c. *yellow (severe limitations were imposed)*,
- d. *green (normal)*.

Penentuan daerah merah, *orange*, kuning dan hijau selayaknya menjadi otoritas pemerintah pusat, dan penanganan terhadap daerah dengan warna yang sama selayaknya juga tidak berbeda. Hal-hal tersebut yang sepatutnya diatur dalam peraturan pemerintah pengganti undang-undang sebagai upaya sistematis pemerintah dalam menanggulangi wabah pandemi covid-19.

KESIMPULAN

Wabah pandemi covid-19 yang terjadi di Indonesia pada hakikatnya belum didukung regulasi yang adaptif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal itu disebabkan, biaya yang ditimbulkan sebagai pemenuhan kewajiban negara terhadap kebutuhan rakyat diperkirakan jumlahnya sangat besar. Disisi lain sebagai negara berkembang, beban keuangan fiskal sangat besar akan berdampak secara massif bagi berjalannya roda pemerintahan. Hal tersebutlah yang kemudian memaksa Pemerintah mengambil sejumlah kebijakan alternatif untuk menanggulangi wabah pandemi.

Politik hukum pemerintah dalam penanganan wabah pandemi merupakan hasil kompromi antara sejumlah regulasi. Kompromi tersebut dalam bentuk pembuatan

¹¹ Septi Nur Wijayanti, (2017), Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, *Jurnal Media Hukum*, Volume 23, Nomor 2. Hlm. 86–99.

¹² Marco Biasi, (2020), Covid-19 and Labour Law in Italy, *European Labour Law Journal*, Volume 11, Nomor 3. Hlm. 203.

regulasi dengan cara mengambil aspek yang menguntungkan dari setiap regulasi yang tersedia. Akan tetapi, politik hukum kompromistis tersebut berpotensi bertentangan dengan undang-undang. Hal itu disebabkan, dalam setiap regulasi tercantum hak dan kewajiban yang harus dilakukan oleh negara ketika mengambil sebuah kebijakan.

Kondisi tersebut pada hakikatnya dapat diselesaikan manakala Presiden menerbitkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang merubah sejumlah pasal dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan. Perubahan tersebut dapat dilakukan pada dua aspek vital yaitu perluasan definisi pembatasan sosial berskala besar serta penegasan kontrol pemerintah pusat dalam penanganan wabah pandemi.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

Ahmad Gelora Mahardika, (2020), Potensi Penyimpangan Hukum Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Volume 27, Nomor 2.

Ali Marwan HSB, (2017), Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 14, Nomor 1.

Fitra Arsil, (2018), Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan

Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume 48, Nomor 1.

Marco Biasi, (2020), Covid-19 and Labour Law in Italy, *European Labour Law Journal*, Volume 11, Nomor 3.

Mia Kusuma Fitriana, (2015), Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 12, Nomor 02.

Mrinal Gupta et al., (2020), COVID-19 and Economy, *Dermatologic Therapy*, Volume ____, Nomor ____.

Septi Nur Wijayanti, (2017), Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, *Jurnal Media Hukum*, Volume 23, Nomor 2.

William A. Galston, (2020), The Enduring Vulnerability of Liberal Democracy, *Journal of Democracy* Volume 31, Nomor 3.

Zunnuraeni, (2013), Politik Hukum Penegakan Hak Asasi Manusia Di Indonesia Dalam Kasus Pelanggaran Ham Berat, *IUS*, Volume 1, Nomor 2.

Buku

Ahmad Ahsin Thohari and Imam Syaukani, (2013), *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta; Raja Grafindo Persada.

Johani Ibrahim, (2007), *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang; Bayumedia Publishing.

Mahfud MD, (1998), *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta; LP3ES.