**PROBLEMATIKA KEPASTIAN HUKUM PERATURAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG KEKARANTINAAN KESEHATAN DALAM PENANGANAN PANDEMI COVID-19**

**Dimaz Agung Prakoso**

S-1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya

dimaz.18030@mhs.unesa.ac.id

**Hananto Widodo**

S-1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya

hanantowidodo@unesa.ac.id

**Abstrak**

*Coronavirus Disease 2019* (Covid-19) merupakan penyakit mematikan yang memiliki tingkat penularan yang sangat tinggi. Indonesia sendiri, Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan menjadi Dasar hukum dan peraturan utama yang digunakan pemerintah dalam menangani pandemi Covid-19. Dalam pengaturannya beberapa peraturan yang lahir secara materi muatan dan prosedur tidak sesuai dengan yang seharusnya dan bahkan tidak memiliki dasar hukum yang jelas. Sehingga, menyebabkan adanya kekosongan dan kekaburan norma hukum. Hal ini membuat peneliti tertarik untuk mempertanyakan mengapa pemerintah tidak menjalankan aturan sesuai dasar hukum yang berlaku. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui apakah peraturan mengenai penanganan pandemi telah sesuai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan dalam penerapannyaserta mengetahui implikasi hukum dari pengaturan yang berkaitan dengan penanganan pandemi Covid-19 tersebut. Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatifdikaji menggunakan tiga pendekatan yaitu perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan sejarah. Hasil penelitian menunjukkan mulai dari penerapan kebijakan terkait status kedaruratan yang kurang tepat, kemudian pengaturan peraturan pelaksanaan UU Kekarantinaan Kesehatan dalam menangani Pandemi Covid-19 yang tidak sesuai dengan yang seharusnya, baik secara materil dan formil. Menimbulkan ketidakpastian hukum, dan menunjukan seolah adanya upaya pemerintah untuk “menghindar” dari tanggung jawab yang diamanatkan Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan.

**Kata kunci:** Covid-19, Karantina Kesehatan, Peraturan Pelaksanaan

***Abstract***

*Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) is a deadly disease that has a very high transmission rate. In Indonesia itself, Law Number 6 of 2018 concerning Health Quarantine is the main legal and regulatory basis used by the government in dealing with the Covid-19 pandemic. In the regulation, several regulations that were born in terms of content and procedures were not in accordance with what they should have and did not even have a clear legal basis. This causes a void and ambiguity of legal norms. This makes researchers interested in asking why the government does not implement the rules according to the applicable legal basis. The purpose of this research is to find out whether the regulations regarding the handling of the pandemic are in accordance with Law Number 6 of 2018 concerning Health Quarantine in its application and to find out the legal implications of the regulations relating to the handling of the Covid-19 pandemic. In this research, normative legal research is studied using three approaches, namely legislation, conceptual approach, and historical approach. The results of the study show that starting from the implementation of policies related to emergency status that are not appropriate, then the regulation of implementing the Health Quarantine Law in dealing with the Covid-19 pandemic is not in accordance with what it should be, both materially and formally. It creates legal uncertainty, and shows that there is an attempt by the government to “avoid” the responsibilities mandated by the Health Quarantine Act..*

***Keywords:*** *Covid-19, Health Quarantine, Implementing Regulations*

# PENDAHULUAN

Coronavirus Disease 2019, yang selanjutnya disingkat Covid-19, merupakan penyakit mematikan yang memiliki tingkat penularan yang sangat tinggi, Covid-19 adalah salah satu dari banyak jenis virus corona. Virus Covid-19 diumumkan secara internasional pada 1 Desember 2019 di China, tepatnya di kawasan Wuhan, Provinsi Hubei, China.. dan ditetapkan sebagai pandemi oleh *World Health Organization* (WHO) Pada tanggal 11 Maret 2020. Hingga 22 Febuari 2022, lebih dari 426,624,859 kasus pasien dilaporkan di lebih dari 200 negara di seluruh dunia, mengakibatkan lebih dari 5,899,578 korban jiwa (World Health Organization 2022).

Penyebaran Covid-19 dari manusia ke manusia menjadi sumber penyebaran atau transmisi yang utama. Virus ini dapat menyebar dengan sangat cepat dan yang menjadi sumber utama adalah orang yang mengidap pneumonia Covid-19. “Transmisi atau penularan yang utama terjadi melalui droplet dari saluran nafas. Selain itu, transmisi terjadi akibat kontak erat dengan penderita. Pada beberapa kondisi dapat melalui transmisi udara (*airborne*)”(Hairunisa and Amalia 2020). Jadi transmisi Covid-19 dari pasien terjadi melalui percikan cairan atau *droplet* yang keluar saat batuk atau bersin. *Droplet* ini bahkan saat kita bernafas normalpun masih bisa tersebar.

Selain itu, Covid-19 juga bisa menyebar melalui tangan kita yang menyentuh permukaan benda yang terinfeksi virus ini kemudian menyentuh wajah terutama mulut, hidung, dan mata. “Infeksi SARS-CoV-2 pada manusia menimbulkan gejala gangguan pernapasan akut seperti demam, batuk, dan sesak napas. Pada kasus yang berat, penyakit ini dapat menyebabkan pneumonia, sindrom pernapasan akut, gagal ginjal, dan bahkan kematian”(Moudy and Syakurah 2020). Gejala penyakit ini dapat muncul dalam jangka waktu 2 hari hingga 2 minggu setelah terpapar virus. Untuk saat ini hanya ada vaksin yang nampaknya belum terlalu efektif untuk menangani penyakit ini (Moudy and Syakurah 2020). Upaya pencegahan yang dianjurkan seacara umum adalah memakai masker, mencuci tangan, menutup mulut ketika batuk ataupun bersin, menjaga jarak dengan orang lain, dan melakukan isolasi mandiri untuk orang yang memiliki indikasi bahwa dirinya terinfeksi.

Upaya untuk menghalau penyebaran Virus Covid-19 ini diantaranya adalah membatasi perjalanan, melakukan karantina, memberlakukan pembatasan jam aktivitas masyarkat, membatalkan maupun menunda acara yang mengundang kerumunan, penutupan berbagai fasilitas, penutupan dan pembatasan perbatasan negara, pembatasan di bandara dan stasiun. Fasilitas pendidikan seperti sekolah dan universitas juga ditutup di lebih dari seratus negara yang tentunya berdampak kepada lebih dari miliaran pelajar di seluruh dunia.

Indonesia sendiri, secara nasional Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan menjadi Dasar hukum dan peraturan utama yang digunakan pemerintah dalam menangani pandemi, dalam hal ini termasuk Pandemi Covid-19. Namun, UU tersebut belum mengatur hal-hal dalam penanganan pandemi covid-19 yang bersifat teknis. Untuk menekan tingkat penyebaran dan korban jiwa dari pandemi Covid-19 sekaligus bentuk pemerintah dalam memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan, peraturan tersebut antara lain :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).
2. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).
3. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019.
4. Sejumlah Instruksi Menteri Dalam Negeri Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat Corona Virus Disease 2019 Di Wilayah Jawa Dan Bali.

Sejak awal pandemi pada 2020 Presiden Joko Widodo dan jajarannya dalam beberapa kesempatan menjelaskan bahwa pemerintah tidak akan melakukan karantina wilayah. Jokowi menyebut *lockdown* tak menjadi pilihan karena akan mengganggu perekonomian (Ihsanuddin 2020). Dikarenakan karantina wilayah dapat menyebabkan dampak yang besar. Maka dari itu, presiden dan jajarannya menegaskan untuk melakukan pembatasan sosial skala besar saja dikarenakan ekonomi harus tetap berjalan. Pilihan pemerintah untuk hanya memberlakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) saja dipertegas dengan Pemerintah hanya mengeluarkan PP No. 11/2020, beserta Permenkes No. 9/2020 Tentang Pedoman PSBB. Secara materi muatan Peraturan Pemerintah mengenai PSBB tersebut melahirkan problematika, ada tiga isu mendasar yang lahir ketika Peraturan Pemerintah mengenai PSBB itu terbit yang akan dijelaskan lebih lanjut dalam penelitian ini.

PP No. 11/2020 yang mengatur PSBB diatas berlandaskan dari status kedaruratan kesehatan yang ditetapkan oleh Presiden Joko Widodo melalui terbitnya Keppres No. 11/2020. Perihal penetapan status kedaruratan kesehatan ini juga melahirkan dua problematika yang akan dijelaskan lebih lanjut dalam penelitian ini.

Peraturan yang terakhir mengenai penanganan pandemi Covid-19 ini adalah Instruksi Menteri Dalam Negeri Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat atau yang biasa disingkat PPKM. Pemerintah mengeluarkan sejumlah Instruksi Menteri dalan Negeri mengenai PPKM ini. Mulai dari PPKM Darurat yang diatur Inmendagri no. 15 tahun 2021, PPKM Mikro yang diatur Inmendagri no. 23 tahun 2021, hingga yang terbaru Inmendagri No. 12/2022. Tentu terbitnya PPKM ini juga menimbulkan problematik salah satunya istilah PPKM sendiri tidak ditemukan dalam UU karantina, selanjutnya akan dijelaskan lebih lanjut dalam penelitian ini.

Dari uraian di atas sekilas menunjukkan bagaimana langkah pemerintah dalam penanganan wabah Covid-19 ini, yang serampangan dalam mengeluarkan aturan dengan tidak sesuai prosedur yang seharunya dan bahkan tidak memiliki dasar hukum yang jelas. Sehingga menyebabkan adanya kekosongan dan kekaburan norma hukum. Hal ini membuat peneliti mempertanyakan bahwa apa prioritas pemerintah dalam menangani pandemi sehingga secara serampangan dalam menerapkan kebijakan dalam penanganan covid ini. Serta enggannya pemerintah untuk mau menjalankan Undang-Undang Karantina Kesehatan dengan semestinya mengingat adanya berbagai beban tanggung jawab pemenuhan hak warga negara. Apabila pemerintah tidak mampu membuat peraturan hukum yang komprehensif, memiliki dasar hukum yang jelas, serta melalui proses yang sesuai dengan norma. hal itu tentu akan menimbulkan kebingungan, perselisihan, konflik di antara masyarakat secara vertikal maupun horizontal.

Urgensi atau tingkat pentingnya dari penelitian ini adalah untuk mengkaji dan meninjau kebijakan publik yang sangat krusial serta menyangkut nyawa dan hajat hidup banyak orang, yakni pengaturan dibawah undang-undang kekarantinaan kesehatan terkait penanganan pandemi Covid-19 apakah peraturan-peraturan tersebut telah sesuai secara materil maupun formil. Penelitian ini diharapkan dapat menjawab dan memberikan solusi terhadap permasalahan yang hendak dikaji dalam penelitian ini.

Perbedaan dari penelitian ini dan penelitian sejenis yang telah ditulis sebelumnya sebagaimana akan juga dilampirkan dalam penelitian ini, adalah penelitian ini mengkaji mengenai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan namun berfokus bidang tata negara yaitu antara kaitannya dengan kewenangan, optimalnya sebuah kebijakan publik, dan juga bagaimana isi dan proses pembentukan peraturan tersebut. Sedangkan penelitian terkait sebelumnya yang telah terlampir membahas mengenai analisis sebuah putusan pidana terkait UU ini, membahas mengenai aspek pidana dari UU ini, dan juga membahas tentang hubungan antara pusat dan daerah terkait dengan pelaksanaan UU ini.

Dari latar belakang yang telah dipaparkan diatas permasalahan hukum yang dapat dirumuskan ialah :

1. Apakah pengaturan penanganan pandemi Covid-19 telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan ?
2. Apakah implikasi hukum pengaturan penanganan pandemi Covid-19 yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan ?

# METODE

Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif atau biasa disebut dengan penelitian hukum doktrinal dimana yang menjadi utama adalah konsep hukum *law in the book* yang berarti peraturan perundang-undangan atau hukum dikonseptualisasikan sebagai norma yang menjadi tolak ukur masyarakat terhadap perilaku apa yang dianggap pantas atau tidak pantas oleh masyarakat (Efendi and Ibrahim 2020). Menurut Sri Mamudji dan Soerjonno Soekanto mendefinisikan penelitian hukum normatif, adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka (Soekanto and Mamudji 2010). Menurut Ishaq Penelitian hukum normatif yang meneliti dan menelaah bahan pustaka, atau data sekunder, maka penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum kepustakaan, penelitian hukum teoritis/ dogmatis (Ishaq 2017).

Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti memutuskan menggunakan metode penelitian hukum normatif sebagai metode penelitian hukum untuk meneliti dan menulis mengenai problematik kepastian hukum peraturan penanganan pandemi Covid-19. “Penelitian hukum menggunakan berbagai pendekatan, dengan tujuan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang diteliti. Untuk memecahkan masalah yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian hukum diperlukan pendekatan dalam penelitian hukum”(Muhaimin 2020).

Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan tiga jenis pendekatan penlitian. Pendekatan yang pertama, yaitu memakai pendekatan perundang- undangan atau biasa disebut *statutory approach*. Pendekatan ini umumnya digunakan untuk mengkaji peraturan yang masih memiliki kekurangan atau kesalahan dalam penormaannya sehingga melahirkan praktik penyimpangan hukum dalam konteks teknis dan pelaksanaannya dilapangan. Pendekatan perundang-undangan secara singkat dilakukan dengan memahami dan mengkaji segala peraturan hukum yang relevan dengan isu penelitian yang sedang ditulis.

Juga dilakukan dengan melihat konsistensi antara peraturan yang satu dengan yang lainnya. Dengan memperhatikan struktur norma yang berupa urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan tujuan untuk mencari nilai kebenaran serta jalan keluar terbaik terhadap isu hukum yang terjadi sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan. Pendekatan kedua yang digunakan oleh peneliti adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) pendekatan konseptual dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi (Marzuki 2014). Pendekatan konseptual dilakukan dengan melihat aspek konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat nilai yang menjadi penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan. Secara umum jenis pendekatan ini digunakan dalam memahami konsep yang berkaitan dengan penormaan dalam suatu perundang-undangan apakah telah sesuai dengan ruh yang terkandung dalam konsep hukum yang mendasarinya. Pendekatan yang ketiga yang digunakan adalah pendekatan sejarah atau *historical approach.*

Pendekatan sejarah dilakukan dalam rangka “pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu” atau “menelusuri aturan hukum yang dibuat pada masa lampau, baik berupa aturan hukum tertulis maupun tidak tertulis, yang masih ada relevansinya dengan masa kini”, atau “menelaah latar belakang apa yang dipelajari, dan perkembangan pengaturan mengenai masalah yang dihadapi”.Menurut Marzuki, “pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu, juga dapat memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut”(Bachtiar 2019).

Dalam penelitian hukum normatif, sumber penelitian hukum diperoleh dari kepustakaan. Secara umum didalam literatur tentang hukum, semua yang berkaitan dengan data atau informasi penlitian hukum disebut dengan bahan hukum. “Bahan hukum adalah bahan yang dapat digunakan dengan tujuan menganalisis hukum yang berlaku.”(Marzuki 2014). Pada penelitian ini peneliti menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yakni :

**Bahan Primer**, adalah bahan hukum utama yang digunakan peneliti untuk menjawab masalah pada penelitian ini. Menurut Peter Mahmud Marzuki bahan hukum primer ialah bahan hukum dengan sifat otoritatif yang berarti memiliki kuasa (*authority*). Bahan hukum primer secara umum terdiri dari peraturan perundang-undangan, putusan hakim, dan risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan (Ishaq 2017). Bahan Primer yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 tahun 1959 Tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 (Lembaran-Negara No. 160 Tahun 1957) Dan Penetapan Keadaan Bahaya;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) (PP PSBB);
6. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19);
7. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Permenkes PSBB);
8. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2022 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, Dan Level 2 Corona Virus Disease 2019 di Wilayah Jawa Dan Bali;

**Bahan hukum sekunder** “merupakan bahan hukum yang terdiri atas; buku hukum, jurnal hukum yang berisi prinsipprinsip dasar (asas hukum), pandangan para ahli hukum (doktrin), hasil penelitian hukum, kamus hukum, ensiklopedia hukum.”(Muhaimin 2020). Dalam arti bahan hukum lainnya yang sekiranya bisa memberikan penjelasan yang lebih komprehensif kepada bahan hukum primer yang digunakan pada penelitian ini sehingga peneliti dapat melakukan analisa dan pemahaman yang lebih mendalam terhadap topik yang akan dikaji. yang terdiri atas :

1. Penjelasan peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai bahan hukum primer;
2. Buku-buku literatur dan bacaan yang berkaitan dengan topik yang dibahas oleh penulis dalam penelitian ini;
3. Hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan topik penulisan;
4. Pendapat ahli yang berkompeten dalam bidang yang dibahas oleh penulis dalam penelitian ini;
5. Artikel atau tulisan para ahli;
6. Artikel media online mengenai permasalahan yang terkait penelitian ini

**Bahan hukum tersier**,“yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus-kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.”(Ishaq 2017). Yang berarti bahan-bahan lain diluar hukum yang dapat memberikan pemahaman lebih mendalam terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, berupa :

1. Kamus
2. Ensiklopedia
3. Bahan referensi terkait lainnya yang dapat mendukung penelitian ini

Demi memecahkan satu permasalahan hukum, peneliti diharuskan untuk menelusuri dan mengumpulkan berbagai bahan hukum yang sesuai dengan isu yang dikaji. Ketika permasalahan hukum telah ditentukan secara konkrit, maka selanjutnya peneliti diharuskan menelusuri literatur hukum untuk mendapatkan berbagai bahan hukum guna menjawab isu hukum penelitian (Bachtiar 2019). Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan perundang-undangan, maka tentu peneliti harus mencari peraturan perundang-undangan yang relevan terkait dengan isu hukum yang sedang dikaji. Peneliti juga menggunakan pendekatan konseptual, sehingga peneliti juga harus melakukan penelusuran buku-buku hukum. Karena di dalam buku-buku hukum itu banyak terkandung konsep-konsep hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, menggunakan “tehnik studi dokumen (*documenter*) dan dilakukan dengan menggunakan sistem kartu (card system), kemudian diinventarisir dan dikelompokkan (klasifikasi) sesuai dengan masing-masing rumusan masalah.”(Muhaimin 2020).

“Analisis bahan hukum dilakukan sebagai kegiatan memberikan telaahan yang dapat berarti menentang, mengkritik, mendukung, menambah, atau memberikan komentar dan kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian dengan pikiran sendiri dengan bantuan teori yang telah digunakan.”(Muhaimin 2020) Teknik analisis yang penulis gunakan dalam penelitian ini ialah teknik analisis bersifat kualitatif, yaitu dengan menafsirkan undang-undang sebagai bahan hukum yang utama. Penggunaan teknik penafsiran ini adalah untuk menafsirkan bahan hukum yang dimaksud khususnya bahan hukum yang primer, apakah didalam bahan hukum tersebut terdapat kekosongan, pertentangan, dan kekaburan norma hukum.

Sifat analisis penelitian normatif adalah preskriptif yang berarti bertujuan untuk menciptakan argumentasi yang tepat dari permasalahan penelitian yang dikaji. Argumentasi dalam hal ini dilakukan dengan tujuan memberikan preskripsi (*prescription*) atau penilaian mengenai apakah fakta atau peristiwa hukum yang diteliti diteliti tersebut telah sesuai dengan yang seharusnya menurut hukum (norma hukum, asas dan prinsip hukum, doktrin atau teori hukum).

# HASIL DAN PEMBAHASAN

1. **Apakah pengaturan penanganan pandemi Covid-19 telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan**

Indonesia adalah negara hukum, negara hukum dalam sudut pandang Indonesia telah tercantum pada Pasal 1 ayat (3) amandemen keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”(Pemerintah Republik Indonesia 1945). Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat)* bukan negara kekuasaan (*machtstaat)* (Mahfud MD 2000)*.* kekuasaan dapat terlahir walaupun berasal dari hal yang tak berkaitan dengan hukum. Mengenai kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum ini, Henc van Maarseven menyebutnya sebagai “*blote match*”(Mulyosudarmo 1990). Sebaliknya Max Weber memaparkan mengenai kekuasaan yang berkaitan dengan hukum dengan istilah kekuasaan rasional / *legal*, kekuasaan inilah yang berdasar kepada satu sitem hukum dan yang difahami, diakui, dan dipatuhi oleh masyarakat sebagai subjek hukummnya. Kemudian dipertegas secara definisinya oleh negara melalui perundang-undangan.(Mulyosudarmo 1990)

Menurut Phillipus Hadjon mengenai perbedaan konsep *rechstaat* dan *rule of law* adalah “konsep *rechtstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut dengan *civil law* atau *modern roman law*, sedangkan konsep *rule of law* bertempu pada sistem hukum *common law*, karakteristik *civil law* adalah administratif sedangkan karakteristik *common law* adalah judicial”(Ridwan 2015).Sehingga, “Tanpa dasar undang- undang, badan atau pejabat administrasi Negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat”(Sulistiyono 2008). Karena memang Menurut Plato “penyelenggaraan pemerintah yang baik adalah yang diatur oleh hukum. Selanjutnya konsep tersebut dipertegas oleh Aristoteles dengan menyatakan bahwa Negara yang baik adalah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum”(Huda 2005).

Dalam menjalankan negara dan pemerintahan, konsep negara hukum mengharuskan segala tindakan harus berdasarkan kepada undang-undang dan menjamin seluruh hak rakyat yang tertuang dalam undang-undang yang dimaksud. Termasuk dalam menangani pandemi Covid-19. Pandemi Covid-19 memberikan urgensi bagi pemerintah di seluruh dunia untuk mengambil langkah yang “*extraodrdinary*” demi menekan tingkat keparahan dari Covid-19, begitu pula di Indonesia. Demi memutus penyebaran Covid-19, pemerintah kita menerbitkan serangkaian aturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan (UU Karantina), Peraturan tersebut antara lain adalah ; Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (PP PSBB), dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Inmendagri PPKM) beserta semua pembaruan inmendagri tersebut.

Kedua peraturan tersebut dibuat berlandaskan dari penetapan status kedaruratan kesehatan yang ditetapkan oleh Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease* 2019, Artinya norma hukum turun dari atas karena berasal dan didasarkan pada norma-norma di atas, namun turun ke bawah hukum tersebut juga menjadi dasar serta menjadi sumber norma hukum berikutnya di bawahnya, sehingga ini menimbulkan suatu norma hukum itu memiliki masa berlaku yang relatif karena ia bergantung pada norma yang mendasarinya (Kaligis 2006).

Kedua peraturan tersebut dikeluarkan guna melaksanakan UU Karantina yang menjadi dasar hukum utama pemerintah dalam menghadapi keadaan darurat kesehatan, karena UU tersebut belum mengatur hal-hal dalam penanganan pandemi covid-19 yang bersifat teknis sehingga pengaturan lebih lanjut harus diatur menggunakan peraturan-peraturan turunan seperti kedua peraturan tersebut. Dengan terbitnya peraturan yang sifatnya cukup tegas untuk dijadikan sebagai landasan hukum dalam menghadapi kondisi tersebut, harusnya Pemerintah dapat melakukan penanggulangan secara efektif dan efisien. Namun yang terjadi malah Pemerintah seakan kebingungan, dan tidak memiliki arah yang jelas dalam menentukan status hukum dari pandemi COVID-19 ini (Disantra 2019). Namun, nyatanya kedua peraturan (PP PSBB dan Inmendagri PPKM) dan keppres tersebut masih sangat problematik mulai dari proses formil maupun isi materiil.

**A.** Terkait Problematika pertama mengenai tentang status keadaan darurat dan keppres penetapan keadaan darurat tersebut. Dalam satu keadaan yang darurat tentu hukum tata negara yang digunakan berbeda dengan hukum tata negara yang biasa. Herman Sihombing mengatakan bahwa Hukum Tata negara Darurat dalam bahaya atau darurat, ialah “rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, kedalam kehidupan biasa”(Sihombing 1996).

Kita dapat melihat terlebih dahulu terkait sejarah peraturan keadaan darurat di Indonesia. Dimulai dari pergolakan politik masa pemerintahan Soekarno. Pada 14 Maret 1957, Soekarno menyatakan keadaan darurat. Keputusan ini didasarkan pada Hukum SOB (*De Regeling op de staat van Oorlog en Beled*) Belanda. Kemudian pada tahun 1957, Soekarno bersama Jenderal Nasution (penguasa militer saat itu), merumuskan Hukum Negara Bahaya. Pada tahun 1959 UU tersebut diubah menjadi Perpu No. 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya. Pada tahun 1961, peraturan pemerintah tersebut diundangkan kembali menjadi undang-undang. Hingga Mei 1963, undang-undang ini memberikan banyak kekuasaan kepada militer dan penguasa. Buktinya, selama enam tahun sejak SOB diberlakukan, pada Desember 1959 KSAD (Kepala Staf Angkatan Darat) mengambil alih semua perusahaan milik Belanda yang beroperasi di Indonesia. Setahun kemudian, pengambilalihan itu disahkan melalui UU Nasionalisasi (Zaenal 2000).

Soekarno, misalnya, melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 mengganti UUD Sementara dengan UUD 1945. Bahkan, saat itu Soekarno berani membubarkan lembaga legislatif dan menggantinya dengan Front Nasional, MPRS, dan DPRGR. Soekarno juga melarang serta membredel partai politik yang dianggap tidak sepaham dengannya. Masyumi, PSI (Partai Sosialis Indonesia), dan Murba dilarang. Tak hanya itu, pers juga terkena imbasnya. Dengan dalih SOB, perusahaan penerbit dapat digugat kapan saja di pengadilan. Selama tahun 1957 saja, tidak kurang dari 33 publikasi mengalami nasib yang sama dengan 3 partai politik di atas. Mochtar Lubis (Pemimpin Redaksi Indonesia Raya) menjadi syahid pada masanya, karena “dianggap” menghina pejabat negara Roeslan Abdulgani.

Kondisi SOB berakhir pada 1 Mei 1963. Namun, pemerintah membuat aturan baru, yaitu UU No. 11/Pnps/1963 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Subversi. Peraturan ini tidak mengurangi represifitas Undang-Undang Situasi Bahaya, tetapi justru memperkuat kekuatan represif penguasa. Kemudian ada UU Pemberantasan Tindak Pidana Subversi, yang disukai Suharto untuk memberantas siapa saja yang menentangnya. Tirani penguasa terulang kembali. Suharto, penguasa rezim Orde Baru yang memerintah selama 32 tahun, sering menggunakan UU Pemberantasan Tindak Pidana Subversi terhadap pihak-pihak yang menentangnya. Sebut saja Malari, kasus tanah untuk rakyat, Golput, Santa Cruz, atau 27 Juli yang menjadikan PRD (Partai Rakyat Demokratik) sebagai tersangka. Pasal-pasal dalam undang-undang ini seringkali ditarik untuk dapat menjerat dan mengikat siapa saja yang berusaha menentang Suharto

Pada masa pemerintahan B.J. Habibie, UU Pemberantasan Tindak Pidana Subversi dicabut. Dan dimulailah era pencabutan UU no. 23/Prp/1959 tentang Kondisi Berbahaya yang akan diganti dengan Undang-Undang tentang Pengelolaan Kondisi Berbahaya. Objek utama keberatan publik adalah substansi RUU yang masih sangat represif, mengabaikan hak asasi manusia, merupakan simbol arogansi rezim yang berkuasa saat itu, terutama rezim militer atau otoriter, mengabaikan rasa keadilan rakyat dan bisa menjadi pintu masuk bagi militer untuk merebut kembali kekuasaannya di negeri ini. Sehingga, “pada 7 September 1999 pukul 00.00 waktu Dili karena situasi yang memanas pasca jajak pendapat di Timor Timur. Pemerintah memutuskan penggunaan kembali UU No. 23/Prp/1959”(Zaenal 2000).

 Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya menentukan adanya tiga tingkatan keadaan darurat, yaitu:

1. Keadaan darurat perang;
2. Keadaan darurat militer; dan
3. Keadaan darurat sipil.

Tiga tingkatan tersebut dapat ditelaah bahwa menurut Pasal 1 ayat (1) Perpu 23/1959 disebutkan bahwa, “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”:

1. “Keamanan atau ketertiban umum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan, atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa”;
2. “Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga”;
3. “Hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan- keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.”

Selanjutnya pada Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa, “keputusan yang menyatakan atau menghapuskan keadaan bahaya mulai berlaku pada hari diumumkan, kecuali jikalau ditetapkan waktu yang lain dalam keputusan tersebut”. kemudian, pada ayat (2) menegaskan bahwa, “pengumuman pernyataan atau penghapusan keadaan bahaya dilakukan oleh Presiden”(Pemerintah Republik 1959). Hal ini menujukkan ketiga keadaan darurat tersebut mengharuskan adanya pernyataan resmi dalam hal ini berupa keputusan presiden yang menjadi dasar dan legitimasi suatu keadaan darurat.

Terkait dengan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) di atas, Jimly Asshiddiqie menjelaskan, pelaksanaan keadaan darurat harus didahului dengan pernyataan resmi yang dapat menjadi sumber atau dasar legitimasi atas tindakan yang melanggar hukum biasa (*ordinary law*). Jika pernyataan resmi keadaan darurat tidak dilakukan, tetapi langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah bertentangan dengan hukum biasa, maka tentu saja keadaan darurat semacam itu disebut sebagai "darurat de facto" yang harus dihindari dalam keadaan darurat. hukum khususnya yang bersifat kontinental Eropa seperti Indonesia (Asshiddiqie 2007)

Keadaan darurat yang saat ini terjadi pada Pandemi Covid-19 ini adalah Kedaruratan Kesehatan Masyarakat seperti dijelaskan pada Pasal 1 ayat (2), Kedaruratan Kesehatan Masyarakat adalah “kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara.”(Undang Undang Nomor 6 tahun 2018 tentang Kekarantinaan Wilayah 2018).

Namun, pada awalnya Presiden Joko Widodo ingin menerapkan kebijakan darurat sipil. "Sehingga tadi juga sudah saya sampaikan bahwa perlu didampingi adanya kebijakan darurat sipil," kata Presiden Jokowi dalam rapat terbatas laporan Gugus Tugas COVID-19, disiarkan lewat akun YouTube Sekretariat Presiden, Senin (30/3/2020) (Damarjati 2020).   Hal ini tentu sangat tidak sesuai dengan keadaan riil yang terjadi karena tidak memenuhi kriteria menurut Pasal 1 ayat (1) Perpu 23/1959 , hal ini patut dipertanyakan mengenai awal dari maksud pemerintah lompat keadaan darurat kesehatan pada dasar UU Nomor 6 tahun 2018 lompat ke Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 23 tahun 1959 tentang keadaan bahaya.

Sebagai konsekuensi dari penetapan keadaan darurat sipil, maka yang menjadi otoritas dalam keadaan darurat sipil akan memiliki sejmlah hak sebagaimana diatur dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 20 Perpu 23/1959. Sebagai contoh hak penguasa darurat sipil yang sangat otoriter, yakni kontrol terhadap komunikasi, pemberitaan, rapat umum dan hak pemerintah untuk menggeledah serta menyita hanya dengan surat istimewa. Tentu hal ini memberikan hak yang berlebihan terhadap pemerintah pusat, tentu hal ini tidak sesuai dengan keadaan pandemi Covid-19 yang sedang dihadapi indonesia saat ini. Sehingga penetapan darurat sipil tentu dinilai tidak tepat untuk menghadapi pandemi Covid-19, karena Perpu 23/1959 tersebut lahir ketika masa revolusi Indonesia yang ruh lahirnya adalah sebagai upaya untuk menangani permasalahan yang hanya relevan pada saat itu. Maka pilihan yang paling tepat adalah menggunakan kedaruratan kesehatan masyarakat yang ada pada UU Karantina melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019(Presiden Republik Indonesia 2020).

**B.** Keppres Nomor 1 Tahun 2020 ini uga menimbulkan dua problematika yakni yang pertama, secara teoritis dan normatif mengenai status kedaruratan kesehatan ini tidak jelas, mengingat PP no. 11/2020 dan Permenkesnya tidak secara subtantif mencerminkan sifat kedaruratan kesehatan sebagaimana dituangkan oleh Keppres Nomor 11/2020 (Widodo and Disantara 2021). Kedua, problematika yang sangat mendasar mengenai prosedur terbitnya Keppres No. 11/2020. Keppres tentang penetapan status kedaruratan kesehatan tersebut lahir sebelum adanya PP tentang tata cara penetapan dan pencabutan status kedaruratan kesehatan. Apabila melihat pada ketentuan Pasal 10 ayat (4) UU Karantina yang menyatakan : “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan dan pencabutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah”. (Undang Undang Nomor 6 tahun 2018 tentang Kekarantinaan Wilayah 2018) ; seharusnya Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah tentang tata cara penetapan dan pencabutan status kedaruratan kesehatan tersebut dulu baru mengeluarkan keppres mengenai penetapan kedaruratan kesehatan hal ini tentu menunjukkan bahwa ada kecacatan formal dari lahirnya Keppres 11/2020.

Ada logika terbalik disini yaitu PP no 21 tahun 2020 (PP PSBB) yang lahirnya didasarkan pada keppres no. 11 tentang penetapan darurat kesehatan masyarakat Covid-19. Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan UUsebagaimana mestinya. harusnya sesuai dengan UU Kekarantinaan Kesehatan Peraturan Pemerintah dijadikan dasar bagi keluarnya Keppres bukan malah sebaliknya.

Setelah adanya penetapan resmi pemerintah melalui Keppres 11/2020, pemerintah tetap tidak mau melakukan karantina wilayah sesuai Amanat UU Kekarantinaan Kesehatan, Melainkan hanya melakukan pembatasan sosial skala besar saja dengan dalih ekonomi harus tetap berjalan. Pilihan pemerintah untuk hanya memberlakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) saja dipertegas dengan Pemerintah hanya mengeluarkan PP No. 11/2020, beserta Permenkes No. 9/2020 Tentang Pedoman PSBB.

**C.** Secara materi muatan Peraturan Pemerintah mengenai PSBB tersebut melahirkan problematika. Yakni, ada tiga isu mendasar yang lahir ketika Peraturan Pemerintah mengenai PSBB itu terbit. Pertama, mengenai kenapa Peraturan Pemerintah ini baru keluar setelah hampir dua tahun Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan ini berlaku. Hal ini bertentangan dengan Pasal 96 ayat (1) UU Kekarantinaan Kesehatan yang menyatakan : “Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus telah ditetapkan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”. Peraturan selayaknya tidak bertentangan antara satu dengan yang lain baik secara hirarkis vertikal maupun secara horizontal (Fuller 1969).

Kemudian**,** mengenai judul dari Peraturan Pemerintah ini secara eksplisit menyebut Covid 19. Padahal seharusnya Peraturan Pemerintah ini berlaku terus menerus, sedangkan keberadaan Covid 19 ini hanya berlaku sementara. Peraturan Pemerintah ini bertajuk Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Judul yang digunakan menunjukkan bahwa ruang lingkup yang ingin diatur PP ini sangat terbatas dan sempit yaitu hanya PSBB. Lebih spesifiknya, hanya terkait PSBB dalam rangka penanganan Covid-19. Kritik terhadap judul Peraturan Pemerintah ini adalah bahwa Peraturan Pemerintah sebagai peraturan perundang-undangan harus memuat norma hukum yang bersifat umum, abstrak dan berkesinambungan.

Secara teori, peraturan perundang-undangan ditujukan untuk banyak orang, perintah untuk melakukan kegiatan/perilaku yang masih abstrak, dan tidak diarahkan pada kegiatan tertentu pada waktu tertentu sehingga berlaku terus menerus dan berkesinambungan. PP PSBB ini khusus dibentuk untuk menangani Covid 19. Setidaknya ada dua implikasi dari judul PP PSBB ini, pertama ketika Covid-19 sudah bisa ditangani maka efektifitas PP ini tidak berlaku lagi. Karena hilang kemanfaatannya, fungsi PP ini untuk melaksanakan pendelegasian UU Karantina Kesehatan juga tak terpenuhi. Kedua, apabila dikemudian hari terjadi wabah atau virus lain selain Covid 19 yang dianggap darurat bagi kesehatan masyarakat, maka PP ini tidak dapat digunakan karena secara tegas disebutkan dalam judul “Dalam Rangka Percepatan Penanganan Penyakit Virus Corona 2019 (Covid-19)".

PP PSBB yang dibentuk ditujukan untuk kepentingan khusus. Hal ini terlihat dari definisi PSBB yang terdapat dalam PP yang berbeda dengan definisi undang-undang yang ada yang menjadi acuan. Jika PP merupakan pendelegasian Undang-undang, maka pengertian yang digunakan harus sama, karena PP hanya merupakan sarana pelaksanaan dari Undang-undang pokok. PP ini memberikan pengertian PSBB sebagai berikut: “pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-I9)”. Sedangkan, definisi PSBB dalam UU Kekarantinaan Kesehatan bersifat lebih umum yaitu “Pembatasan Sosial Berskala Besar adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi.”

Kewenangan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sampai dengan semua peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya (Redi 2018). Dalam pembukaan atau konsiderans PP ini sebagai peraturan pelimpahan undang-undang harus memuat pasal yang memberi wewenang kepada pelimpahan untuk membentuk PP. Misalnya, jika PP PSBB ini dimaksudkan untuk melaksanakan Pasal 60 Undang-Undang Karantina Kesehatan tentang kriteria dan pelaksanaan Karantina Rumah, Karantina Wilayah, Karantina Rumah Sakit, dan Pembatasan Sosial Berskala Besar, maka bagian “menimbang” dalam PP PSBB ini seharusnya dijelaskan bahwa pembentukan PP ini untuk mengimplementasikan Pasal 60. Namun, mengingat PP PSBB tidak menyebutkan pasal yang memberikan pendelegasian UU Karantina Kesehatan. Jika kita melihat fakta-fakta tersebut, sebenarnya dapat dikatakan bahwa PP ini sebenarnya bukan merupakan pelimpahan aturan yang tegas dari UU Karantina Kesehatan, melainkan hanya sebagai pelimpahan regulasi dari “perintah pelimpahan yang tidak tegas” yang tertuang dalam UU tersebut.

PP PSBB terlihat terburu-buru dan sepertinya baru saja dibuat, sehingga pengaturan di dalamnya cukup sederhana atau bahkan terlalu sederhana, tidak seperti PP pada umumnya. Peraturan-peraturan yang ada di dalamnya banyak mengandung pengulangan norma-norma yang tertuang dalam UU Karantina Kesehatan sebelumnya. Misalnya, Pasal 4 (1) PP ini sama persis dengan Pasal 59 (3) UU Karantina Kesehatan, yaitu “Pembatasan Sosial Berskala Besar paling sedikit meliputi: a. liburan sekolah dan tempat kerja; b. pembatasan kegiatan keagamaan; dan/atau c. pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum. Tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai penerapan PSBB di sini. Penjelasan yang diharapkan, misalnya, menjelaskan klausa “sekolah liburan”, apakah ini benar diartikan menutup sekolah (sepenuhnya) atau dapat diartikan dengan mengubah cara belajar sekolah yang biasa menjadi sesuai dengan tujuan PSBB, dengan belajar di rumah (*e-learning*) atau bekerja. dari rumah (*work from home*) yang sudah diterapkan sejak lama. ini ? PP PSBB hanya menambah 2 alinea yang praktis tidak bisa dilaksanakan. Uraian teknis dan penjelasan lebih lanjut terkait pelaksanaan yang seharusnya tertuang dalam peraturan pelaksanaan suatu undang-undang tidak terlihat dalam PP PSBB ini.

PP ini seolah hanya berisi penegasan kembali mengenai kewenangan penyelenggaraan karantina kesehatan absolut menjadi kewenangan dari Pemerintah Pusat dan mengingatkan Pemerintah Daerah untuk terlebih dahulu meminta persetujuan Menteri Kesehatan sebelum menerapkan PSBB di wilayahnya. Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum”(Lotulung 1994). Tindakan penegasan ini tidak berarti apa-apa karena sebenarnya dalam UU Karantina Kesehatan kewenangan penetapan PSBB ada pada Menteri Kesehatan. Kewenangan beserta turunannya menempati kedudukan yang krusial dan begitu pentingnya kewenangan ini dalam kajian hukum tata negara sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan : “ *Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”(Winarno 2008). Pernyataan tersebut berarti bahwa dalam hukum tata negara, kewenangan adalah konsep yang paling inti dan mendasar.

Pada Pasal 5 (1) PP PSBB, berbunyi “Dalam hal Pembatasan Sosial Berskala Besar telah ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, Pemerintah Daerah wajib melaksanakan dan memperhatikan ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan”(Pemerintah Republik Indonesia 2020).  Pasal ini sebenarnya tidak berarti apa-apa, apalagi sebagai tindakan implementasi, PP ini tidak memberikan penjelasan lebih lanjut tentang klausula umum dalam UU tersebut, bahkan PP ini menyebutkan bahwa rujukan untuk Pemerintah Daerah adalah memperhatikan UU yang ada di atas yaitu Karantina Kesehatan. Tanpa penulisan klausul ini, pihak yang menerima perintah dari PP, sudah sepatutnya mentaati hukum.

Terakhir tentang PP PSBB, mengenai kenapa pemerintah hanya menerbitkan Peraturan Pemerintah mengenai Pembatasan Sosial Berskala Besar saja. Padahal apabila kita mengacu pada Undang-undang Kekarantinaan Kesehatan pemerintah seharusnya juga menerbitkan peraturan yang mengatur ketentuan mengenai; Karantina Rumah, Karantina Wilayah, dan Karantina Rumah Sakit melalui Peraturan Pemerintah.

Pasal 60 UU Kekarantinaan Kesehatan menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria dan pelaksanaan Karantina Rumah, Karantina Wilayah, Karantina Rumah Sakit, dan Pembatasan Sosial Berskala Besar diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Hal ini menunjukkan bahwa UU ini sebenarnya mengamanatkan 4 perintah pembentukan Peraturan Pemerintah (PP), yaitu (1) tata cara pemerintah menetapkan dan mencabut Kedaruratan Kesehatan Masyarakat; (2) penanganan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat; (3) tata cara pengenaan sanksi administratif; (4) Kriteria dan Pelaksanaan Karantina Rumah, Karantina Wilayah, Karantina Rumah Sakit, dan Pembatasan Sosial Berskala Besar (Sjarif 2020).

Jika pemerintah serius menerapkan UU Karantina Kesehatan, maka harus dibentuk PP yang memuat keempat substansi di atas, terlepas dari apakah pemerintah harus membentuk empat PP atau hanya satu PP tetapi memuat empat materi sekaligus. Karena pada realitanya PP Nomor 21 Tahun 2020 hanya memuat materi yang cakupannya sangat sempit dari yang seharusnya dibuat oleh PP yang menjalankan UU Karantina Kesehatan, yaitu tentang PSBB saja. Kita dapat melihat dari sini tentang paradigma dari karantina wilayah adalah kesehatan, sedangkan Paradigma dari PSBB adalah ekonomi. Inilah mengapa pemerintah lebih memilih hanya menggunakan PSBB, sehingga nampak jelas sebenarnya prioritas pemerintah adalah ekonomi bukan kesehatan masyarakat seperti yang selama ini dipublikasikan.

**D.** Setelah kasus Covid-19 dinilai cukup terkendali, demi mempermudah koordinasi antara pusat dan daerah pemerintah kemudian memberlakukan kebijakan PPKM khusus hanya di tujuh provinsi yang ada di Jawa-Bali melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat. Kebijakan ini dinilai pemerintah lebih tepat karena Konsep PPKM lebih mengacu dari atas ke bawah, atau dari pemerintah pusat ke daerah.

Sedagkan, PPKM ini juga menimbulkan problematik karena istilah PPKM sendiri tidak ditemukan dalam UU karantina. Istilah hukum atau konsep hukum tentunya harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam konteks ini, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar atau acuan adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan. Tentu keberadaan PPKM ini sendiri akan bermasalah, mengingat istilah PPKM tidak memiliki landasan hukum yang konkrit.

UU Karantina Kesehatan hanya ada empat istilah, yaitu Karantina Daerah, Karantina Rumah Sakit, Karantina Rumah, dan Pembatasan Sosial Berskala Besar. Dalam UU no. 6 Tahun 2018 tidak mengenal istilah PPKM, baik Mikro maupun Darurat.

Dalam membuat suatu kebijakan tentunya landasan utamanya adalah peraturan perundang-undangan, apalagi Indonesia adalah negara hukum. Mungkin Pemerintah akan mengatakan bahwa dasar hukum PPKM Mikro dan Darurat adalah diskresi. Pada pandangan pertama ini mungkin tampak benar, tetapi tidak. Mengapa demikian ? Kewenangan dapat diartikan seluruh aturan mengenai bagaimana kewenangan hukum itu diperoleh dan dipergunakan, oleh pemerintah sebagai subyek hukum publik (Fachruddin 2004).

Diskresi adalah kewenangan bebas pejabat pemerintah dalam membuat kebijakan jika undang-undang yang ada tidak cukup untuk memberikan landasan hukum (Widodo and Disantara 2021). Dengan demikian, bukan berarti pejabat pemerintah bisa seenaknya melewati dan mendobrak peraturan perundang-undangan yang ada. Pejabat pemerintah harus berpegang teguh pada aturan yang berlaku. Jika istilah PPKM tidak memiliki pijakan, maka secara yuridis dapat dipastikan keberadaan PPKM bermasalah.

Lalu apa posisi dari Instruksi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pembatasan Kegiatan Darurat Masyarakat untuk Penyakit Virus Corona 2019 di Wilayah Jawa dan Bali dilihat dari jenis peraturannya. Jika dilihat dari jenis peraturannya, Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 merupakan jenis peraturan *beleidsregel* tau peraturan kebijakan. Peraturan tentang pelaksanaan kewenangan pemerintah atas warga negaranya, yang disusun berdasarkan kekuasaannya sendiri oleh instansi pemerintah yang memiliki kewenangan tersebut, disebut beleidsregel atau peraturan kebijakan (Dicky Eko Prasetio 2021).

Kewenangan tindakan pemerintahan bebas pejabat atau *freis ermessen* melahirkan *beleidsregel*. Seiring dengan perkembangannya, *beleidsregel* diwujudkan dalam bentuk tulisan dan diterbitkan. Hal ini mengakibatkan *beleidsregel* memiliki kekuatan mengikat seperti aturan hukum dan dicap sebagai peraturan. Namun, ruang lingkup *beleidsregel* hanya terbatas dalam hal administrasi. Dilihat dari UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan kebijakan atau peraturan ini tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan (Pemerintah Republik Indonesia 2011). Suatu peraturan kebijakan tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan karena dalam membuat peraturan tersebut pejabat atau badan yang membentuknya tidak memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan tersebut (Dicky Eko Prasetio 2021). Bentuk dari peraturan kebijakan ini didasarkan pada tidak adanya kewenangan resmi sehingga secara substantif dianggap bukan peraturan perundang-undangan sehingga tidak dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan..

Jenis peraturan dibagi menjadi *Regeling, Beschikking, Beleidsregel.*(Dicky Eko Prasetio 2021) *Regeling* adalah keputusan yang bersifat umum, abstrak dan mengatur. *Beschikkin*g adalah putusan yang bersifat perseorangan dan nyata berupa penetapan administratif dan putusan atau putusan hakim. *Beleidsregel* atau peraturan yang tidak dapat masuk dalam kategori peraturan perundang-undangan biasa tetapi dalam bentuk khusus atau peraturan kebijakan. Peraturan atau regulasi selalu bersifat umum dan tidak terdefinisi. Peninjauan kembali dapat dilakukan di Mahkamah Agung untuk peraturan perundang-undangan dan ke Mahkamah Konstitusi untuk peraturan perundang-undangan. Peraturan ini bersifat *dauerhafting* atau berkelanjutan. Tujuan PPKM sebagaimana diketahui adalah untuk menanggulangi gerakan masyarakat dalam rangka meminimalisir penyebaran COVID-19. Namun, pengaturan mengenai PPKM harus didasarkan pada peraturan berupa Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden sebagai undang-undang pelaksana. dan bukan melalui instruksi menteri yang bersifat peraturan kebijakan.

Sekalipun, untuk mengisi kekosongan hukum perihal hal tertentu yang tidak diatur dalam undang-undang, tetap harus sesuai dengan logika aturan hukum. Setidaknya kita harus melihat dulu apakah istilah tersebut memiliki konsekuensi terhadap pembatasan hak warga negara. Jika istilah itu berakibat pada pembatasan hak warga negara, maka ketentuan itu harus dilakukan melalui undang-undang. Pengaturan melalui undang-undang terkait dengan pembatasan hak warga negara, karena secara teoritis satu-satunya yang dapat membatasi hak warga negara adalah warga negara itu sendiri, melalui wakil-wakilnya di parlemen.

Dengan demikian, ketentuan yang berkaitan dengan pembatasan hak warga negara di luar hukum adalah inkonstitusional. Pembatasan terhadap hak warga negara hanya dapat dilakukan melalui produk legislasi, bukan produk regulasi, karena hanya produk legislasi yang memberikan ruang publik untuk terlibat dalam proses defleksinya. Sedangkan pada produk peraturan perundang-undangan proses debat publik dalam proses pembentukannya tidak memungkinkan, karena produk peraturan perundang-undangan memang dibentuk oleh lembaga yang memiliki kewenangan terkait tanpa persetujuan dari parlemen (Masnun, Widodo, and ... 2021).

Pengaturan melalui Instruksi Menteri untuk mengisi kekosongan hukum yang tidak diatur dalam UU No. 6 Tahun 2018 ini semakin inkonstitusional, karena instruksi Menteri Dalam Negeri ini bukan merupakan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kaidah Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan peraturan tertulis yang bersifat memaksa dan mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga atau pejabat negara melalui tata cara yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan kebijakan berupa regulasi adalah pada dasarnya sama dengan peraturan perundang-undangan, seperti Peraturan Menteri, tetapi peraturan kebijakan dalam bentuk regulasi hanya memiliki kekuatan mengikat internal. Misalnya Permendagri, artinya Permendagri hanya berlaku di internal Kemendagri dari tingkat pusat hingga daerah. Instruksi Menteri Dalam Negeri tidak peraturan perundang-undangan, tetapi merupakan peraturan kebijakan. Berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang dapat mengikat secara umum, peraturan kebijakan tidak dapat mengikat secara umum. Peraturan yang menjadi pedoman dalam mengambil keputusan perlu bersifat umum (Fuller 1969). Regulasi kebijakan hanya dapat mengikat pembuat kebijakan dan bawahannya. Peraturan kebijakan adalah peraturan yang dikeluarkan berdasarkan tindakan segera dan kewenangan bebas dari pejabat pemerintah (Widodo and Disantara 2021).

Dari uraian tersebut dapat dikatakan apabila sesuatu berupa putusan atau keputusan, hanya mengikat pihak tertentu atau pihak tertentu yang berperkara saja. Para pihak selain para pihak yang tercantum dalam suatu keputusan tidak terikat. Berbeda jika berbentuk peraturan, jadi pada dasarnya bersifat mengikat secara umum. Jadi pihak yang membuat peraturan adalah pihak yang berwenang untuk itu karena peraturan yang dibuat mempunyai konsekuensi bagi masyarakat umum. Selain itu, peraturan yang dibuat diharapkan dapat diimplementasikan pada masyarakat luas (Telaumbauna 2020).

Suatu kebijakan tanpa dasar hukum tidak berarti bahwa kebijakan didasarkan pada kewenangan diskresi. Kewenangan diskresi bukan berarti kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah tidak memiliki landasan hukum, tetapi kewenangan diskresi tersebut dikeluarkan karena adanya norma hukum yang tidak jelas, sehingga apabila Pemerintah tidak diberikan kewenangan diskresi untuk menafsirkan norma hukum yang tidak jelas dalam peraturan perundang-undangan, Pemerintah akan kesulitan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan di bidang sosial. Kewenangan diskresi juga tidak berarti bahwa Pemerintah dapat melakukan tindakan apapun tanpa adanya batasan, karena setiap tindakan Pemerintah harus tetap berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1. **Apakah Implikasi Hukum Pengaturan Penanganan Pandemi Covid-19 yang Tidak Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan?**

Tanggung jawab negara kepada masyarakat di tengah pandemi COVID-19 menjadi sangat penting, mengingat rakyat adalah 'pemilik' kedaulatan tertinggi di Indonesia (Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945). Indonesia). Artinya, segala aspek kekuasaan pemerintahan berasal dari rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa rakyat mempunyai kedudukan yang mendasar dan sentral dalam kelangsungan pemerintahan suatu negara (Disantara 2020). Negara adalah 'alat' masyarakat untuk mencapai harapan bangsa. Termasuk mengenai kesehatan warganya di masa pandemi Covid-19, dengan memenuhi tiga aspek tujuan hukum.

Implikasi hukum penetapan status kedaruratan kesehatan berdasarkan Perpres 11 Tahun 2020 telah menimbulkan ketidakpastian hukum, karena secara normatif Peraturan Pemerintah tentang tata cara penetapan dan pencabutan status kedaruratan kesehatan harus ditetapkan sebelum Perpres. Implikasi hukum lainnya terkait penetapan kedaruratan kesehatan masyarakat yang tidak sinergis dengan pelaksanaannya. Seperti diketahui, ketika terjadi keadaan darurat negara, baik sipil, militer, perang, maupun darurat kesehatan masyarakat yang terjadi di masa pandemi Covid-19, langkah pertama yang dilakukan Presiden adalah menetapkan keadaan darurat terlebih dahulu. Setelah Presiden menetapkan keadaan darurat kesehatan, seharusnya Presiden mengambil langkah-langkah agar keadaan darurat kesehatan akibat Covid-19 segera teratasi. Namun yang terjadi, penuntasan pandemi Covid-19 tidak berbanding lurus dengan kedaruratan kesehatan masyarakat yang telah ditetapkan Presiden.

Konsep kedaruratan kesehatan masyarakat dalam Undang-Undang Karantina Kesehatan merupakan bagian dari karantina kesehatan. Oleh karena itu, terdapat perbedaan pengaturan antara UU Keadaan Bahaya dan UU Karantina Kesehatan. Adanya dua undang-undang tentang keadaan darurat juga tentu akan menimbulkan kesulitan dalam praktik dan penerapannya. Selain itu, ada undang-undang lain yang juga mengatur kedaruratan bencana non alam sebagaimana diatur dalam undang-undang penanggulangan bencana. Beberapa undang-undang yang mengatur konten atau materi muatanyang tumpang tindih dapat memiliki implikasi yang cukup serius. Implikasinya terkait antara lain disharmonisasi hukum terkait keadaan darurat negara. Disharmoni hukum akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang juga mengakibatkan kesulitan dalam praktek hukum tersebut. Semua hukum dan peraturan akan diarahkan pada praktik hukum(Singhvi and Gautam 2020)

Terbitnya ketiga peraturan diatas berimplikasi hukum, salah satunya PP PSBB yang memberikan legitimasi terhadap opsi yang dipilih pemerintah untuk menghentikan penyebaran COVID-19, yakni opsi Pembatasan Sosial Berskala Besar. Namun dengan hanya memuat tujuh pasal dan beberapa norma yang isinya hanya pengulangan norma dalam UU Karantina Kesehatan dan bahkan merujuk kembali pada UU Karantina Kesehatan, maka PP ini tidak akan banyak berarti sebagai delegasi atau implementasi dari undang-undang utama tersebut. Jika PP ini dibentuk hanya untuk memenuhi syarat formal bahwa “Harus ada PP untuk melaksanakan Undang-Undang” tetapi PP tersebut tidak memberikan pedoman yang substansial, maka dapat dikatakan pembentukan PP ini sebenarnya sia-sia dan tidak dapat memenuhi keinginan dan harapan kita.

Kemudian adanya klausul tidak dapat dituntut baik secara perdata meupun pidana jika dalam pelaksanaan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan per UU an (Indonesian Government. President of Republic of Indonesia 2020) Hal ini berarti jika biaya boros, diselewengkan, salah perencanaan, fiktif, tetap dianggap biaya bukan kerugian negara(Ahmad Fauzi 2020). Hal ini tentu sangat problematis dapat menimbulkan ketidakadilan hukum tentunya. Aspek keadilan hukum menurut Gustav Radbruch, adalah ukuran yang utama mengenai adil dan tidaknya sebuah sistem hukum.(Mangesti and Tanya 2014) Tak hanya itu keadilan adalah dasar dari segala hukum, ia menjadi nilai normatif dan konstitutif bagi sebuah hukum. Karena menurutnya keadilan merupakan dasar dari hukum positif yang bermartabat (Mangesti and Tanya 2014).

Ajaran negara hukum formal memang telah bergeser ke negara hukum material atau negara kesejahteraan. Negara kesejahteraan ini menekankan tanggung jawab negara dalam mensejahterakan warganya. Tujuan hukum adalah untuk sebesar-besarnya kesejahteraan bagi sebagian besar rakyat atau bahkan untuk semua orang, dan evaluasi hukum ditujukan untuk menilai akibat dari proses penerapan hukum. Jadi dapat disimpulkan bahwa isi undang-undang adalah bagaimana ketentuan-ketentuan mengenai peraturan-peraturan tersebut menciptakan kesejahteraan negara(Rasjidi and Putra 1993). Pemahaman negara kesejahteraan berpendapat bahwa undang-undang ini seringkali tertinggal dari pembangunan masyarakat. Dengan demikian, harus ada terobosan agar hukum dapat beradaptasi dengan perkembangan masyarakat.

Sebagai antisipasi agar Pemerintah dapat membuat terobosan hukum, dalam pengertian negara kesejahteraan ini, Pemerintah dilengkapi dengan kewenangan diskresi. Kewenangan diskresi dalam Pemerintah ini tidak dalam arti dapat diartikan secara bebas. Ada batasan untuk penggunaan otoritas diskresioner ini. Batasan pertama adalah peraturan perundang-undangan. Batasan kedua adalah asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Batasan tersebut menjaga agar diskresi tidak bertentangan dengan keadilan sebagai tujuan hukum karena esensi keadilan mencakup semua persyaratan moral yang esensial untuk kesejahteraan masyarakat (Salman 2010).

Pemahaman tentang negara kesejahteraan ini tidak berarti menggeser asas legalitas sebagai pusat dari negara hukum formal. Karena Indonesia, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya di atas, adalah negara hukum, sehingga kita menjunjung tinggi satu asas, yaitu asas legalitas yang menjadi fondasi utama negara hukum (*rechtstaat*) dalam menyelenggarakan pemerintahan dan segala hal terkait dengan kenegaraan.(Nitibaskara 2002) Dalam hukum tata negara dan administrasi negara asas legalitas ini mempunyai makna “*dat het bestuur aan wet is onderworpnen”*, yang bermakna bahwa pemerintah harus tunduk kepada undang-undang yang berlaku(Kusdarini 2011). Meskipun dalam negara kesejahteraan, penekanannya adalah pada diskresi pemerintah, penggunaan diskresi ini harus tetap didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, pemerintah tidak dapat menggunakan kewenangannya di luar yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kemudian implikasi mengenai PPKM. Penetapan PPKM yang berubah-ubah, baik mikro maupun darurat yang tidak memiliki dasar hukum dalam UU No. 6 Tahun 2018 sebenarnya melanggar asas kepastian hukum. Peraturan selayaknya tidak sering berubah-ubah, hal ini menghendaki agar peraturan tersebut tetap konsisten seiring waktu demi menghindari konflik dari peraturan yang berubah-ubah(Fuller 1969). Pemerintah tidak dapat membantah bahwa tindakannya didasarkan pada “asas *solus populis suprema lex esto*”, yang berarti bahwa keselamatan rakyat berada di atas hukum tertinggi, berdasarkan kebijaksanaan. Diskresi tetap harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga jika dalam undang-undang no. 6 Tahun 2018 tidak mengenal istilah PPKM, sehingga pemerintah tidak dapat membuat istilah PPKM karena alasan diskresi.

Menurut Mochtar Kusumaatmaja, “pengertian hukum tidak hanya memandang hukum sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi juga harus mencakup lembaga (*institution*) dan proses (*process*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan”(Atmaja 1986). Implikasi hukum pelaksanaan PPKM dapat berujung pada tindakan penyalahgunaan wewenang bahkan dapat berujung pada tindak pidana korupsi karena diksi PPKM tidak diatur dalam undang-undang yang mendasarinya dan peraturan ini hanya diatur dengan instruksi Menteri, maka setiap tindakan Pemerintah khususnya yang berkaitan dengan anggaran dianggap tidak sah. Pemerintah tidak perlu khawatir dengan PSBB yang dalam penerapannya tidak bisa sefleksibel PPKM. Seperti diketahui, PPKM dapat diterapkan lebih fleksibel dengan menentukan PPKM berdasarkan jenjang. Penetapan PPKM berdasarkan tingkatan ini akan bergantung pada kondisi di daerah terkait dengan laju penularan COVID-19.

PSBB juga dapat diterapkan berdasarkan level sebagai PPKM. Apabila PSBB diterapkan berdasarkan tingkatan sesuai kondisi masing-masing daerah, maka penetapan PSBB berdasarkan tingkatan tersebut termasuk dalam ruang lingkup kebijakaan Pemerintah. PSBB diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018, agar landasan hukum Pemerintah jelas dalam pelaksanaannya, sedangkan dalam penerapannya Pemerintah dapat lebih fleksibel dengan menggunakan kewenangan diskresi berdasarkan kondisi di lapangan.

Bentham menyatakan dasar yang paling objektif untuk menilai kebijakan tersebut adalah dengan melihat apakah tindakan pemerintah perihal kebijakan tersebut membawa manfaat dan hasil yang berguna bagi rakyat, atau malah sebaliknya, kebijakan tersebut menyebabkan penderitaan dan kerugian bagi rakyat yang terdampak oleh kebijakan tersebut (Keraf 1998)

Ancaman terhadap perekonomian nasional akan terjadi ketika Inmendagri No. 15 Tahun 2021 Tentang PPKM Darurat tidak dibuat dengan hati-hati, hal ini karena jika suatu peraturan tidak diatur dengan baik akan menimbulkan ancaman bagi birokrasi pemerintah dalam sistem administrasi dan yang lebih parah berdampak pada masyarakat luas, ditambah banyak orang yang di PHK karena Covid 19, dan sebagian besar masyarakat bergantung pada kebijakan pemerintah agar bisa bertahan hidup (Murdoko 2021).

Apabila kita ingin sedikit melihat secara kritis, manuver ini menunjukkan sepertinya pemerintah ingin menghindari tanggung jawab terhadap warga negara, sebagaimana yang dimaksud pada UU Karantina seharusnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 4, Pasal 6, Pasal 78, Pasal 80, dan Pasal 82 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan, ada beberapa hal dasar yang harus dipenuhi oleh Pemerintah apabila karantina wilayah yang seperti semestinya diberlakukan. Yakni secara singkat Pemerintah bertanggung jawab melindungi kesehatan masyarakat dari penyakit yang berpotensi menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat yakni Covid-19 serta Pemerintah bertanggung jawab terhadap semua ketersediaan sumber daya yang diperlukan dalam penyelenggaraan Kekarantinaan Kesehatan;melalui penyelenggaraan Kekarantinaan Kesehatan.

Dimana ada tanggung jawab pemerintah berarti timbul hak-warga negara yang harus dipenuhi oleh pemerintah apabila undang-undang karantina ini dijalankan seperti seharusnya, hak yang dimaksud dalam UU karantina antara lain ; Pasal 52 ayat (1) berbunyi “Selama penyelenggaraan Karantina Rumah, kebutuhan hidup dasar bagi orang dan makanan hewan ternak yang berada dalam Karantina Rumah menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat.”, Pasal 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.”, Pasal 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.”. Pengaturan pelaksanaan UU Kekarantinaan Kesehatan yang tidak sesuai seperti ini tentu memiliki implikasi hukum yakni, terjadinya ketidakpastian hukum.

Untuk merealisasikan tujuan hukum, Gustav Radbruch mengemukakan bahwa ada tiga aspek nilai dasar yang menjadi tujuan utama hukum (Erwin 2012). Hal ini lahir karena pada kenyataannya aspek keadilan hukum selalu bertabrakan dengan aspek kemaslahatan dan kepastian hukum, begitu pula sebaliknya. Jika ketiga nilai dasar ini saling berbenturan, maka tentunya harus ada nilai dasar akan dikesampingkan atau dikorbankan (Erwin 2012).

Hukum selayaknya harus menciptakan apa yang disebut dengan istilah *algamene regels*, yaitu yang berarti aturan atau sebuah ketentuan umum, dimana hal ini diperlukan oleh warga negara untuk menciptakan kepastian hukum (Rahardjo 2006). Kepastian hukum diperlukan demi tujuan menjamin ketertiban dalam kehidupan masyarakat dalam bernegara, karena kepastian hukum memiliki sifat memaksa yang berarti adanya upaya paksa dari luar dalam bentuk sanksi dari penguasa yang bewenang dan berkewajiban mempertahankan masyarakat dengan perantara alat-alatnya; beserta sifat peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi siapa saja yang menjadi subjek hukum(Rahardjo 2006).

Kepastian hukum mengenai syarat dan tata cara penetapan status kedaruratan kesehatan sangat penting karena bagaimanapun status kedaruratan akan berdampak pada perampasan hak-hak masyarakat. Karena dalam status darurat kesehatan ini, pemerintah diberikan kewenangan yang sangat besar, termasuk dalam membatasi interaksi sosial di masyarakat. Memang tujuan diberikannya kewenangan yang besar ini adalah untuk kepentingan masyarakat luas agar terhindar dari penyebaran virus Covid 19.

Namun, pemberian kekuasaan yang besar kepada pemerintah berpotensi menimbulkan tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan. Oleh karena itu, penerbitan PP tentang tata cara dan syarat penetapan status kedaruratan kesehatan menjadi lebih penting.

Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*) ialah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang(Budiardjo 1998). Kewenangan besar dari pemerintah terkait penanganan Covid 19 berupa pemberian diskresi yang besar dari pemerintah. Meski ada pengaturan lebih rinci dalam Permenkes Nomor 9 Tahun 2020, yang antara lain mengatur permintaan persetujuan dari pemerintah daerah terkait penetapan PSBB namun bentuk teknis PSBB sendiri tidak diatur secara jelas dalam Permenkes ini.

Dalam Permenkes ini diatur bentuk-bentuk PSBB seperti libur sekolah, pembatasan kegiatan keagamaan dan pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum, namun bagaimana teknis pelaksanaan PSBB sehingga berbeda dengan Karantina Wilayah tidak terlihat jelas dalam Permenkes ini. Sehingga permenkes juga ikut menjadi kurang jelas pengaturan terkait perbedaan antara pembatasan sosial berskala besar dan karantina wilayah.

Menurut HS Natabaya, yang dimaksud dari satu sistem perundang-undangan adalah seluruh rangkaian dari hukum-hukum tertulis yang diundangkan dan bersifat. Dan menurut beliau seluruh rangkaian ini bersifat “saling terkait, pengaruh mempengaruhi, dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, yang terdiri dari atas; asas-asas, pembentuk dan pembentukannya, jenis, hierarki, fungsi, pengundangan, penyebarluasan, penegakan dan pengujiannya yang dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD NRI 1945” (Natabaya 2008). Dalam satu sistem hukum, peraturan hukum selayaknya tidak bertentangan antara satu peraturan dengan peraturan lainnya. Dengan demikian peraturan dibawah undang-undang seperti PP maupun Inmendagri tidak boleh bertentangan dan harus sejalan dengan Undang-Undang yang menjadi dasar peraturan tersebut dalam hal ini UU Kekarantinaan Kesehatan.

# PENUTUP

**Simpulan**

Mulai dari penerapan kebijakan terkait status kedaruratan yang kurang tepat akibat tumpang tindih hukum, kemudian pengaturan peraturan pelaksanaan UU Kekarantinaan Kesehatan dalam menangani Pandemi Covid-19 yang tidak sesuai dengan yang seharusnya baik secara materil dan formil, dan Pemerintah yang tidak menerbitkan peraturan secara lengkap dan semestinya, ini tentu menimbulkan kekosongan dan kekaburan norma.

Implikasi hukum yang lahir yakni adanya ketidakpastian hukum. Hal ini tentu krusial karena segala peraturan yang terkait dalam penelitian ini berdampak langsung terhadap perekonomian, sosial, dan bahkan keselamatan jiwa warga negara. Pengaturan Pelaksanaan (delegasi) UU Kekarantinaan Kesehatan yang tidak sesuai juga menunjukkan bahwa seakan-akan adanya upaya pemerintah “untuk berusaha menghindar” dari tanggung jawab negara yang diamanatkan oleh undang-undang karantina, dengan adanya upaya menghindar dari tanggung jawab tersebut tentu ada hak-hak warga negara yang diingkari dan tidak terpenuhi oleh pemerintah. Apalagi jika terjadi kesalahan dalam penetapan serta pengaturan dalam keadaan darurat hal ini akan memberikan kekuasaan berlebihan kepada pemerintah yang berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan.

**Saran**

Bagi Pemerintah Untuk keberlanjutan pelaksanaan Karantina Kesehatan di masa yang akan datang, pemerintah harus segera menyiapkan PP yang lebih baik, yang memuat semua perintah yang telah ditentukan secara tegas oleh undang-undang dan menyusun norma hukum dengan norma yang bersifat umum, abstrak, dan dapat diterapkan secara berkesinambungan. Selain itu, karena UU Karantina Kesehatan telah memberikan batas waktu pembentukan PP yang diperintahkan selesai sebelum tahun 2021, maka tugas pemerintah adalah menyelesaikan PP dimaksud dalam satu tahun ke depan atau lebih cepat. Langkah lainnya adalah menjaga kebijakan tetap sejalan dengan UU Karantina Kesehatan seperti PSBB, namun dengan implementasi yang lebih fleksibel dari sebelumnya. Presiden juga dapat mengubah PP PSBB sehingga mekanisme PSBB tidak hanya usulan dari Pemerintah Daerah, tetapi juga dapat berdasarkan kehendak Pemerintah Pusat.

Saran selanjutnya yang dapat dibuat dalam penelitian ini Tentang PPKM yang merupakan perubahan terbatas atas Permenkes Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Pelayanan Kesehatan. Jika Presiden mempertimbangkan perubahan UU No. 6 tahun 2018 ini memakan waktu yang lama dan dapat dianggap menghambat kinerja pemerintah dalam penanggulangan Covid-19 ini. Presiden harusnya dapat mengeluarkan Keputusan Presiden untuk menggantikan Undang-Undang agar kebijakan PPKM ini dapat disesuaikan secara hukum. Langkah Presiden untuk menghapus Perppu mungkin dianggap berbahaya oleh sebagian orang, tetapi langkah ini jauh lebih baik daripada mengeluarkan kebijakan tanpa dasar hukum. Terakhir, Perlu dirumuskan peraturan perundang-undangan terkait kedaruratan kesehatan masyarakat agar tercapai kepastian hukum bagi masyarakat. Harmonisasi atau harmonisasi hukum tentang keadaan bahaya melalui *omnibus law* harus segera dilakukan; dengan tetap memperhatikan hak-hak dasar warga negara, mengingat undang-undang tentang situasi berbahaya akan memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada penguasa.

# DAFTAR PUSTAKA

Ahmad Fauzi. 2020. “Implementasi Pembatasan Sosial Berskala Besar, Sebuah Kebijakan Publikdalam Penanganan Pandemi Covid-19.” *Jurnal Ilmu Administrasi Negara* 16.1:174–78.

Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Press.

Atmaja, Mochtar Kusuma. 1986. *Hukum Dan Masyarakat Dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Lembaga penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Pajajaran.

Bachtiar. 2019. *Metode Penelitian Hukum*. First. edited by O. Yanto. Pamulang – Tangerang Selatan: UNPAM PRESS.

Budiardjo, Miriam. 1998. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Damarjati, Danu. 2020. “Penjelasan Soal Darurat Sipil Yang Akan Diambil Jokowi Untuk Lawan Corona.” *Detik News*. Retrieved (https://news.detik.com/berita/d-4958409/penjelasan-soal-darurat-sipil-yang-akan-diambil-jokowi-untuk-lawan-corona.).

Dicky Eko Prasetio, et. al. 2021. “Policy Evaluation of the Imposition of Restrictions on Emergency Community Activities (PPKM) in East Java.” *Proceedings of the International Joint Conference on Arts and Humanities 2021 (IJCAH 2021)* 618(Ijcah):871–78.

Disantara, Fradhana Putra. 2020. “Tanggung Jawab Negara Dalam Masa Pandemi Covid-19.” *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)* 6(1):48. doi: 10.33760/jch.v6i1.262.

Disantra, Fradhana Putra. 2019. “Imunitas Hukum Dalam Peraturan Penanggulangan Corona Virus Disease 2019.” *JIstinbath: Jurnal Hukum* 17(1):65–82.

Efendi, Jonaedi, and Johnny Ibrahim. 2020. *METODE PENELITIAN HUKUM NORMATIF DAN EMPIRIS*. first. edited by E. Wahyudin. Jakarta: Kencana.

Erwin, Muhammad. 2012. *Filsafat Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo.

Fachruddin, Irfan. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni.

Fuller, Lon L. 1969. *The Morality of Law*. New Haven: London: Yale University Pres.

Hairunisa, Nany, and Husnun Amalia. 2020. “Review: Penyakit Virus Corona Baru 2019 (COVID-19).” *Jurnal Biomedika Dan Kesehatan* 3(2):90–100. doi: 10.18051/jbiomedkes.2020.v3.90-100.

Huda, Nimatul. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press Yogyakarta.

Ihsanuddin. 2020. “Jokowi Akhirnya Blak-Blakan Soal Alasan Tak Mau Lockdown.” *Kompas.Com* 1. Retrieved February 20, 2022 (https://nasional.kompas.com/read/2020/04/02/05405561/jokowi-akhirnya-blak-blakan-soal-alasan-tak-mau-lockdown?page=all).

Indonesian Government. President of Republic of Indonesia. 2020. “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi COVID-19.” *Presiden Republik Indonesia* 2019(036088):1–53.

Ishaq. 2017. *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*. Bandung: Alfabeta.

Kaligis, O. C. 2006. *Pengawasan Terhadap Jaksa Selaku Penyidik Tindak Pidana Khusus Dalam Pemberantasan Korupsi*. Bandung: P.T Alumni Bandung.

Keraf, Sonny. 1998. *Etika Bisnis Tuntunan Dan Relevansinya*. Yogyakarta: Kanisius.

Kusdarini, Eny. 2011. *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Yogyakarta: UNY Press.

Lotulung, Paulus Efendie. 1994. *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Mahfud MD, Mohammad. 2000. *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta.

Mangesti, Yovia A., and Bernard L. Tanya. 2014. *Moralitas Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Marzuki, Peter Mahmud. 2014. *Penelitian Hukum*. Edisi Revi. Jakarta: Kencana.

Masnun, M. A., H. Widodo, and ... 2021. “The Validity of the Imposition of Restrictions on Community Activities in Indonesia as an Effort to Overcome the Covid 19 Pandemic.” *… Joined Conference on …* 603(Icss):205–10.

Moudy, Jesica, and Rizma Adlia Syakurah. 2020. “Pengetahuan Terkait Usaha Pencegahan Coronavirus Disease (COVID-19) Di Indonesia.” *Higeia Journal of Public Health Research and Development* 4(3):333–46.

Muhaimin. 2020. *METODE PENELITIAN HUKUM*. First. Mataram: Mataram Univesity Press.

Mulyosudarmo, Suwoto. 1990. *Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik Dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*. Jakarta: Universitas Airlangga.

Murdoko. 2021. “MEREFLEKSIKAN INSTRUKSI MENTERI DALAM NEGERI NO. 15 TAHUN 2021 TENTANG PPKM DARURAT.” *Jurnal Restorative Justice* 5(2):2622–2051. doi: 10.35724/jrj.v5i2.3745.

Natabaya, H. S. 2008. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa.

Nitibaskara, Tubagus Ronny Rahman. 2002. *Paradoksal Konflik Dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*. Jakarta: Sinar Mulia.

Pemerintah Republik. 1959. “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Pencabutan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 (Lembaran-Negara No. 160 Tahun 1957) Dan Penetapan Keadaan Bahaya.” *Https://Peraturan.Bpk.Go.Id/* 1957(74).

Pemerintah Republik Indonesia. 1945. “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.”

Pemerintah Republik Indonesia. 2011. *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Indonesia.

Pemerintah Republik Indonesia. 2020. “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).” doi: 10.4324/9780367802820.

Presiden Republik Indonesia. 2020. “Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19.” *Sekretariat Negara* (031003):1–2.

Rahardjo, Satjipto. 2006. *Ilmu Hukum, Bandung*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Rasjidi, Lili, and I. .. Wyasa Putra. 1993. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Redi, Ahmad. 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Sinar Grafika.

Ridwan, HR. 2015. *Hukum Administrasi Negara*. 14th ed. Jakarta: PT Rajagarafindo Persada.

Salman, H. .. Otje S. 2010. *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*. Bandung: PT. Refika Aditama.

Sihombing, Herman. 1996. *Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia*. Jakarta: Djambatan.

Singhvi, Abhishek, and Khagesh Gautam. 2020. *The Law of Emergency Powers Comparative Common Law Perspectives*. Singapore: Springer.

Sjarif, Fitriani Ahlan. 2020. “​​​​​​​PP Inikah Yang Kita Harapkan Untuk Menangani Covid-19 Di Indonesia.” *Hukum Online*. Retrieved (https://www.hukumonline.com/berita/a/pp-inikah-yang-kita-harapkan-untuk-menangani-covid-19-di-indonesia-oleh--fitriani-ahlan-sjarif-lt5e85a13602bad?page=2).

Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. 2010. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Sulistiyono, Adi. 2008. *Negara Hukum : Kekuasaan, Konsep Dan Paradigma Moral Surakarta*. Surakarta: LPP UNS dan UNS Press.

Telaumbauna, Dalinama. 2020. “Tinjauan Yuridis Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Akibat Covid-19.” *Jurnal Education and Development* 8(2):30–36.

Undang Undang Nomor 6 tahun 2018 tentang Kekarantinaan Wilayah. 2018. “Undang Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Wilayah.” *National Standardization Agency of Indonesia* 31–34.

Widodo, Hananto, and Fradhana Putra Disantara. 2021. “Problematik Kepastian Hukum Darurat Kesehatan Masyarakat Pada Masa Pandemi COVID-19.” *Jurnal Suara Hukum* 3(1):197. doi: 10.26740/jsh.v3n1.p197-226.

Winarno, Nur Basuki. 2008. *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama.

World Health Organization. 2022. “WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard.” Retrieved (https://covid19.who.int/table).

Zaenal. 2000. “Fenomena RUU Paling Berdarah Dalam Sejarah Indonesia.” *Hukum Online*. Retrieved (https://www.hukumonline.com/berita/a/font-size1-colorff0000bperjalanan-ruu-pkbbfontbrfenomena-ruu-paling-berdarah-dalam-sejarah-indonesia-hol943?page=1).