

## **PENGATURAN HUKUM DALAM KEADAAN DARURAT DIMASA PANDEMI COVID-19**

Wasis Susetio, Rizka Amelia Azis, Nurhayani, Elok Hikmawati  
Fakultas Hukum, Universitas Esa Unggul, Jakarta  
Jalan Arjuna Utara Nomor 9, Kebon Jeruk, Jakarta Barat - 11510  
wasis.susetio@esaunggul.ac.id,

### **Abstract**

*It has been almost 2 years since the world, and especially Indonesia, has experienced a corona virus pandemic (Covid19). At the beginning of the pandemic, President Jokowi issued Presidential Decree Number 11 of 2020 concerning the Determination of the Public Health Emergency of Corona Virus Disease 2019 (COVID !()). Thus, the emergency status was based on Law Number 6 of 2018 concerning Health Quarantine on March 31 2020 which simultaneously the President issued Government Regulation in Lieu of Law (PERPU) number 1 of 2020 on the same date. These two legal products were followed by other laws and regulations such as Government Regulation Number 21 of 2020 concerning Large-Scale Social Restrictions (PSBB) in the Context of Accelerating the Handling of Corona Virus Disease 2019. In its implementation, PSBB which is a nomenclature or normative term in Article 1 number 11 of the Health Quarantine Law becomes a reference and legal basis for implementing pandemic regulations in the regions. January 6th i 2021, a provision is issued regarding the Enforcement of Restrictions on Community Activities (PPKM) based on the Instruction of the Minister of Home Affairs Number 1 of 2021. This is of course a question, considering then, this Inmendagri became a kind of basis for the implementation of various PPKM rules, both those with a Micro nomenclature, as well as the issuance Emergency PPKM based on Inmendagri number 15 of 2021 concerning emergency PPKM. The problem is, how can a regulation such as a Ministerial Instruction be used as a legal basis with sanctions. What is the legal basis for the issuance of the Ministerial Instruction based on Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation*

**Keywords :** *Emergency, PSBB, PPKM*

### **Abstrak**

Hampir 2 tahun dunia, dan khususnya Indonesia mengalami pandemic virus corona (Covid19). Saat awal masa pandemic, Presiden Jokowi mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 11 tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID !()). Dengan demikian, status kedarurat tersebut berdasarkan Undang-undang Nomor 6 tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan pada tanggal 31 Maret 2020 yang secara berbarengan juga Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) nomor 1 tahun 2020 pada tanggal yang sama. Dengan adanya produk-produk hukum tersebut, kemudian diikuti peraturan peraturan perundang-undangan lainnya seperti Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019. Dalam pelaksanaannya kemudian PSBB yang merupakan nomenklatur atau istilah normative dalam Pasal 1 angka 11 Undang-undang Keekarantinaan Kesehatan menjadi acuan dan landasan hukum bagi pelaksanaan pengaturan pandemic di Daerah. Akan tetapi, pada tanggal 6 Januari 2021, dikeluarkanlah ketentuan tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM ) berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2021. Hal ini tentu menjadi pertanyaan, mengingat kemudian , Inmendagri ini menjadi semacam dasar pemberlakuan berbagai aturan PPKM, baik yang memiliki nomenklatur Mikro, maupun dikeluarkannya PPKM darurat berdasarkan Inmendagri nomor 15 tahun 2021 tentang PPKM darurat. Permasalahannya adalah, bagaimana sebuah aturan seperti Instruksi Menteri dapat dijadikan landasan hukum yang memiliki sanksi. Apa dasar hukum dikeluarkannya Instruksi menteri tersebut berdasarkan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

**Kata kunci:** Keadaan darurat, PSBB, PPKM

### **Pendahuluan**

Kejadian yang luar biasa bagi kemanusiaan secara global, telah menyebabkan

masyarakat di berbagai penjuru dunia yang terjangkit pandemic Covid 19 mengalami persoalan yang serius bukan hanya di bidang

kesehatan, namun juga menyentuh dimensi lain seperti sector ekonomi, sosial bahkan politik.

Terlepas dari berbagai isu yang menyatakan bahwa corona virus merupakan rekayasa biologis, dunia seperti tersentak dan mengalami dampak turunannya yang tidak main-main dan luar biasa. Dan apabila Negara tidak mampu mengelolanya, dapat mengakibatkan krisis multidimensional yang berakibat sangat buruk bagi kondisi bernegara.

Saat ini di dunia telah terjangkiti Covid 19 kurang lebih 190 juta orang, dengan angka kematian sebesar kurang lebih 4,2 juta orang, sementara hingga hari ini, orang yang terpapar Covid 19 telah mencapai lebih dari 2 juta orang, dengan angka kematian kurang lebih 65.000 orang dan angka ini terus bertambah secara signifikan di periode juni dan juli 2021 ini.

Dengan semakin meningkatnya kasus Covid 19 ini, diikuti juga dengan berbagai persoalan perekonomian yang semakin berat, dengan ditandai oleh laju pertumbuhan Indonesia yang rendah, serta dampak ekonomi lainnya akibat pandemic. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik pada semester 1 tahun 2021 mengeluarkan data-data perlambatan ekonomi 2,97% year on year (yoy), penambahan pengangguran 6,68 juta orang, pertumbuhan ekonomi minus 0,74 yoy, utang luar negeri feb 2021 6.169,96 triliun (APBN 2.750 triliun, asumsi deficit 5,3%).

Di samping itu juga rasio pembayaran bunga utang terhadap penerimaan negara pada 2020 mencapai 19,06 persen. Angka tersebut melampaui rekomendasi Dana Moneter Internasional (IMF) yang sebesar 7-10 persen dan standar International Debt Relief (IDR) sebesar 4,6-6,8 persen.

Adapun rasio utang terhadap penerimaan negara pada 2020 mencapai 369 persen, jauh di atas rekomendasi IMF yang sebesar 90-150 persen dan standar IDR sebesar 92-167 persen. Selain itu, rasio pembayaran utang pokok dan bunga utang luar negeri (debt service ratio) terhadap penerimaan transaksi berjalan pemerintah pada tahun 2020 mencapai 46,77 persen. Angka tersebut juga melampaui rekomendasi IMF yang sebesar 25-35 persen. Namun, nilai tersebut masih dalam rentang standar IDR yang sebesar 28-63 persen. Sebagai informasi, utang luar negeri Indonesia berasal dari berbagai sumber, yakni dari beberapa

negara dan lembaga keuangan dunia seperti ADB (Asian Development Bank) hingga IMF atau Dana Moneter Internasional.

Dengan demikian, sejak awal masa-masa pandemic di tahun 2020, Presiden Jokowi telah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 11 tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID 19). Dengan demikian, status kedaruratan tersebut berdasarkan Undang-undang Nomor 6 tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan pada tanggal 31 Maret 2020 yang secara berbarengan juga Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) nomor 1 tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID 19, dalam rangka menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, pada tanggal yang sama dengan Kepres Nomor 11 tahun 2020.

Tindakan Presiden tersebut dikategorikan sebagai perwujudan ketentuan Pasal 22 UUD 1945 tentang adanya hal ihwal kegentiangan yang memaksa, untuk mengantisipasi berbagai permasalahan kedaruratan baik di bidang kesehatan maupun perekonomian.

Akan tetapi, melihat statistic penyebaran penularan visus corona yang bersifat eksponensial dan meningkat sangat drastic di pertengahan tahun 2021, dimana setiap harinya sejak bulan Juni 2021 tercatat, rata-rata penderita sebesar 15.000 orang perhari, maka kondisi ini menimbulkan banyak polemik di masyarakat, bahwa sudah seharusnya Pemerintah memberlakukan karantina wilayah, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 6 tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

Sementara itu, pemerintah Indonesia belum memutuskan lockdown sebagai antisipasi penyebaran virus tersebut. Presiden Joko Widodo menyatakan kebijakan penutupan daerah secara total atau lock down dalam mengantisipasi virus Corona merupakan kewenangan pusat. Sehingga, pemerintah daerah dilarang memutuskan kebijakan lock down tersebut. Selain itu, Jokowi juga menilai saat ini pencegahan lebih ditekankan pada pengurangan mobilitas orang dan mengurangi kerumunan masyarakat.

Dengan melihat berbagai kebijakan yang dikeluarkan baik oleh Pemerintah pusat maupun daerah yang secara legal formal bertentangan dengan Undang-Undang P3, maka perlu lebih lanjut dilakukan kajian secara akademik, agar tidak menimbulkan persoalan yuridis, mengingat pemberlakuan PPKM berdasarkan jenis produk kebijakan Instruksi Menteri, memberikan sanksi yang cukup tinggi bagi masyarakat, khususnya yang terkena kebijakan PPKM. Oleh karena itu, rumusan masalah dalam kajian ini adalah :

1. Bagaimanakah bagaimana sebuah aturan seperti Instruksi Menteri dapat dijadikan landasan hukum yang memiliki sanksi ?
2. Apa dasar hukum dikeluarkannya Instruksi menteri tersebut berdasarkan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ?

Dengan dilaksanakannya Forum Ilmiah Abdimas sebagai pengabdian masyarakat yang diselenggarakan oleh LPPM Universitas Esa Unggul dan dihadiri oleh para dosen, maka diharapkan informasi yang diberikan dapat memberikan jawaban tentang bagaimana sebuah aturan seperti Instruksi Menteri dapat dijadikan landasan hukum yang memiliki sanksi dan memberikan informasi terkait dasar hukum dikeluarkannya Instruksi menteri tersebut berdasarkan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### Metode Pelaksanaan

Pelaksanaan pengabdian masyarakat ini dilakukan pada tanggal 08 Juli 2021 yang meliputi perijinan, pembuatan undangan online dan pembuatan materi edukasi. Kegiatan akan dilakukan pada Forum Ilmiah Abdimas Universitas Esa Unggul yang diselenggarakan oleh LPPM Universitas Esa Unggul secara virtual online pada aplikasi zoom.

Materi edukasi terdiri dari beberapa asas dalam keadaan darurat, prinsip-prinsip kedaruratan, dasar hukum karantina kesehatan dan karantina wilayah, persamaan dan perbedaan serta dasar hukum dari PSBB dan PPKM.



Gambar 1.

Flyer FIA 08 JULI 2021

### Hasil dan Pembahasan

Dari perspektif hukum peraturan perundang-undangan, pelanggaran wabah Covid 19 merupakan tugas negara dalam melaksanakan fungsi-fungsi negara. Perlindungan bagi setiap warga negara merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh suatu negara. Hal ini sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Alinea ke 4 (empat), yang menyatakan salah satunya “melindungi segenap tumpah darah dan bangsa Indonesia...”.

Lebih lanjut perlindungan negara terhadap warga negaranya berlaku juga saat pandemic Covid yang menjangkiti warga negara begitu cepat di berbagai pelosok tanah air, sudah ada 30 Propinsi yang sudah terdampak, saat ini. Bahkan warganegara Indonesia yang berada di Luar Negeri, seperti di Singapura, Hongkong, Amerika, dll, hal ini diejewantahkan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NKRI 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Oleh karena itu dengan adanya perlindungan WNI di manapun dia berada, negara bukan hanya memenuhi kewajibannya namun juga telah memenuhi hak asasi manusia warga negara tersebut.

Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa “Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah.

Terkait dengan masalah produk hukum saat Pandemi Covid 19 berdasarkan kebijakan PPKM berdasarkan instruksi menteri, dapat dijelaskan bahwa dalam pengklasifikasiannya sebagai peraturan kebijakan, instruksi dapat dipecah lagi menjadi dua jenis. Pertama, instruksi tersebut dibuat dan berlaku bagi pembuat peraturan kebijakan itu sendiri. Dan yang kedua adalah tipe instruksi atau peraturan kebijakan yang dibuat dan berlaku untuk badan atau pejabat administrasi yang menjadi bawahan pembuat kebijakan itu. Sedangkan substansi dari tiap kebijakan tersebut pada dasarnya sama. Yakni memuat pedoman pelaksanaan hingga petunjuk teknis berupa aturan umum lainnya.

Jika kita mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 8 ayat (1) menyebutkan bahwa jenis peraturan perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Secara konkrit disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12/2011 tersebut bahwasanya yang dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan hanyalah setiap peraturan yang diterbitkan oleh berbagai lembaga negara dan salah satunya adalah menteri. Maka, dapat dipastikan bahwa Instruksi Menteri tidak memiliki kedudukan sebagai peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Mengacu pada ketentuan yang tercantum pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, hanya Peraturan Menteri yang memiliki kedudukan tersebut. Sedangkan Instruksi Menteri hanya

berlaku sebagai peraturan kebijakan. Yang mana dalam implementasinya, peraturan kebijakan seperti halnya Instruksi Menteri tidak dapat secara langsung mengikat secara hukum namun tetap mengandung relevansi hukum. Hal tersebut disepakati oleh Maria Farida, menurut Maria Farida Instruksi tidak termasuk peraturan perundang-undangan, hal itu disebabkan suatu instruksi selalu bersifat individual dan konkrit serta harus terdapat hubungan atasan dengan bawahan secara organisatoris, sedangkan sifat dari norma hukum dalam peraturan perundang-undangan adalah bersifat umum, abstrak, dan berlaku terus-menerus.

Dalam pengambilan suatu kebijakan tentu yang akan menjadi landasan utamanya adalah peraturan perundang-undangan, apalagi Indonesia adalah Negara Hukum. Mungkin Pemerintah akan mengatakan bahwa dasar hukum PPKM baik Mikro maupun Darurat didasarkan pada diskresi. Secara sekilas mungkin alasan ini terlihat benar, tetapi sebenarnya tidak benar. Mengapa demikian? Diskresi merupakan kewenangan bebas dari pejabat Pemerintah dalam mengambil kebijakan jika hukum yang berlaku saat ini tidak cukup untuk memberikan dasar hukum. Dengan demikian, bukan berarti pejabat Pemerintah bisa seenaknya untuk menerabas peraturan perundang-undangan yang telah ada. Pejabat harus tetap berpijak pada aturan yang berlaku. Jika istilah PPKM tidak memiliki dasar pijakan maka dapat dipastikan secara hukum eksistensi dari PPKM menjadi problematik.

Dalam UU No. 6 Tahun 2018 hanya dikenal empat istilah yakni, Karantina Wilayah, Karantina Rumah Sakit, Karantina Rumah dan Pembatasan Sosial Berskala Besar. Dalam UU No. 6 Tahun 2018 tidak dikenal istilah PPKM baik Mikro maupun Darurat. Di samping terkait istilah PPKM yang tidak ada dasar hukumnya, kita juga akan melihat pada hal lain terkait dengan penerapan PPKM ini.

Pertama terkait perbedaan antara PPKM Mikro dan Darurat. PPKM Mikro dimaknai sebagai pembatasan yang berskala kecil. Berskala kecil di sini dimaknai bahwa organ-organ yang bergerak adalah skala terkecil dalam masyarakat. Skala terkecil dalam masyarakat ini tidak lain adalah jajaran terendah dalam struktur pemerintahan atau masyarakat, yakni pada level RT dan RW. Dalam PPKM Mikro ini yang

memegang peran sentral adalah Ketua RT dan RW. Jika dalam suatu RT/RW ada warga yang terpapar covid 19, maka karantina hanya diterapkan pada level RT/RW. Ini sesuai dengan instruksi dari Presiden Joko Widodo, di mana Beliau mengatakan “Jangan sampai yang terinfeksi 1 satu tapi yang di lockdown seluruh Kota/Kabupaten.”

Kedua adalah istilah darurat dalam PPKM Darurat. Tepatkah istilah ini ? Pada awal-awal pandemi Presiden Jokowi telah mengeluarkan Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid 19. Sampai sekarang Keppres ini belum dicabut, sehingga sampai sekarang kita masih masuk dalam keadaan darurat Covid 19. Oleh karena itulah, ketika Pemerintah memutuskan bahwa Pemilihan Kepala Daerah 2020 tetap diadakan pada Desember 2020, keputusan tersebut menuai kritik dari beberapa kalangan, karena keputusan Pemerintah ini bertentangan dengan Keppres No. 11 Tahun 2020. Jika Pemerintah ingin Pilkada Serentak tetap diadakan pada tahun 2020, maka Keppres harus dicabut, karena dalam keadaan darurat Kesehatan Covid 19 ini akan sangat riskan kalau Pilkada Serentak tetap diselenggarakan.

Sebenarnya bukan hanya terkait Pilkada serentak saja yang bertentangan dengan semangat dalam Keppres No. 11 Tahun 2020, tetapi ada beberapa kebijakan Pemerintah lainnya yang bertentangan dengan Keppres No. 11 Tahun 2020. Salah satu kebijakan Pemerintah yang bertentangan dengan semangat Keppres No. 11 Tahun 2020 adalah kebijakan New Normal. Kebijakan New Normal ini tidak sesuai dengan semangat dari Kedaruratan Kesehatan, karena kedaruratan merupakan kondisi di mana kondisi kita dalam keadaan tidak normal.

Dengan masih berlakunya Keppres No. 11 Tahun 2020, maka istilah PPKM Darurat adalah tidak tepat. Karena kita memang masih dalam keadaan darurat. Mungkin istilah PPKM Darurat digunakan untuk membedakan dengan istilah PPKM Mikro. Kalau dilihat pada PP No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar, ada indikasi PSBB tidak ditempuh oleh Pemerintah karena harus melalui pengajuan dari Pemerintah Daerah. Berdasarkan pernyataan Luhut, Pemerintah ingin mengambil

alih kewenangan dalam penanggulangan Pandemi ini. Sehingga Langkah PSBB tidak diambil, karena jika dilihat pada PP No. 21 Tahun 2021 maka harus ada mekanisme yang harus ditempuh dan ini akan membuat penanggulangan ini menjadi lambat.

Dalam UU No. 6 Tahun 2018 tidak diatur mengenai mekanisme PSBB. Mekanisme PSBB diatur dalam PP No. 21 Tahun 2020. Karena mekanisme PSBB diatur dalam PP, dan PP merupakan produk dari Presiden, maka Presiden bisa dengan mudah untuk mengubah PP, sebab PP tidak perlu persetujuan dari DPR sebagaimana layaknya sebuah UU. Oleh karena itu, revisi terhadap PP No. 21 Tahun 2020 merupakan langkah yang tepat karena Langkah itu lebih konstitusional dibanding menerapkan kebijakan PPKM baik Mikro maupun Darurat yang tidak jelas dasar hukumnya. Presiden bisa menambah mekanisme PSBB bukan hanya melalui pengajuan dari daerah saja, tetapi juga bisa didasarkan pada kehendak Pemerintah Pusat.

Dengan adanya kondisi kedaruratan yang ada, Negara dalam hal ini pemerintah memang dituntut untuk bertindak cepat dan efektif, bahkan memang situasi darurat memungkinkan Presiden mengambil langkah-langkah yang terkadang bertentangan dengan peraturan yang ada. Akan tetapi, sebagai suatu Negara hukum, tertib hukum tetap harus dijaga, mengingat tujuan hukum adalah keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan, serta mengedepankan asas solus populi suprema lex (keselamatan rakyat adalah hukum yang utama).

Alih-alih memberlakukan karantina wilayah atau lockdown sebagaimana diatur dalam UU Nomor 6 tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan, pada tanggal 6 Januari 2021 pemerintah, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Instruksi dalam Negeri tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM), yang kemudian diikuti oleh Inpres lainnya, dan kemudian pada tanggal 3 Juli 2021, dikeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 2021 tentang PPKM Darurat, yang memberlakukan pembatasan atau pengetatn kegiatan kemasyarakatan. Dari segi peristilahan / Nomenklatur, PPKM tidak dikenal dalam Peraturan Perundang-undangan, seperti Undang-undang, Peraturan Pemerintah,

Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, maupun Peraturan Daerah. Istilah PPKM secara aturan hanya dikeluarkan berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri (Inmendagri).

Dalam InMendagri Nomor 15 tahun 2015, diatur dalam dictum Inmendagri, materi mutan yang bukan hanya mengatur wilayah pemberlakuan yang memberlakukan PPKM di seluruh Propinsi Banten, Jawa Barat, DKI Jakarta, Jawa Tengah, Yogyakarta, dan Bali, juga diatur berbagai kegiatan yang boleh dan tidak boleh dalam aktivitas kemasyarakatan di ruang public, serta sarana-sarana public seperti : Mal, Pasar, Pusat Perbelanjaan , rumah ibadah, dan lebih jauh adanya peneakan sanksi yang dalam ketentuan butir kesepuluh huruf c InMendagri Nomor 15 tahun 2015 menyatakan bahwa setiap orang yang melanggar dapat dikenakan sanksi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 14 tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, Undang-Undang Nomor 6 tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, Peraturan Daerah , Peraturan Kepala Daerah, dan Peraturan Perundang-undangan terkait lainnya. Dalam teknik penulisan peraturan perundang-undangan ketentuan angka kesepuluh InMendagri tersebut disebut teknik referral.

Akan tetapi, hal tersebut sesungguhnya menjadi debatable dan menimbulkan pertanyaan yuridis secara normative, mengingat berdasarkan ketentuan Pasal 15 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3), yang boleh memberikan sanksi pidana, hanyalah bersumber pada ketentuan peraturan perundang-undangan dengan jenis Undang-undang atau Peraturan Daerah baik Propinsi maupun Kabupaten, bukan dalam bentuk kebijakan atau *Belaid regel*, atau *pseudo wetgeving*, seperti Instruksi ataupun Surat Edaran.

Dengan demikian, pemberlakuan PPKM dianggap sebagai cacat hukum legal formal, akibat adanya pemberlakuan sanksi pidana, meskipun sifatnya merefer atau mengacu pada peraturan perundang-undangan namun dasar keabsahan Instruksi Menteri yang memberlakukan sanksi dengan frasa “Setiap orang dapat dikenakan sanksi bagi yang melakukan pelanggaran dalam rangka pengendalian wabah penyakit menular

berdasarkan:....” merupakan pelanggaran terhadap UU Nomor 12 tahun 2011, khususnya Pasal 15 UU *a quo*.

Bukan hanya itu, secara normative juga, tindak lanjut inpres ini di daerah diikuti dengan produk-produk kebijakan yang bersifat pseudo wetgeving, seperti Instruksi Gubernur, atau Surat Edaran Kepala Daerah, seperti contohnya : Surat Edaran Gubernur Jawa Tengah Nomor:443.5/0000429 tanggal 8 Januari 2021, Instruksi Gubernur Banten Nomor 1 Tahun 2021, Instruksi Gubernur DIY Nomor 1 Tahun 2021, SE Gubernur Bali Nomor 1 Tahun 2021

Oleh karena itu, dalam Solusinya, maka apabila ada kebijakan yang tidak memiliki dasar hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan, maka Presiden sesungguhnya dapat membuat Keputusan Peraturan Presiden yang menuangkan pokok-pokok tentang Kebijakan PPKM, bahwa kemudian dalam pelaksanaannya diikuti oleh berbagai jenis kebijakan di tingkat menteri maupun kepala daerah, hal itu sudah punya alas kewenangan yang valid dan tepat secara prosedur legal formal.

Demikian juga, Peraturan presiden tersebut, bisa untuk merefer berbagai sanksi pidana, untuk memberikan efek jera, sekaligus penegakan hukum yang tegas bagi pelanggar PPKM. Seperti misalnya, ketentuan pidana diatur dipasal 93 UU. No.6 tahun 2018 tentang keekarantinaan kesehatan, yaitu Setiap orang yang tidak mematuhi penyelenggaraan Keekarantinaan Kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) dan/atau menghalang-halangi penyelenggaraan Keekarantinaan Kesehatan sehingga menyebabkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Dengan menerapkan ketentuan pidana didalam undang-undang no. 6 tahun 2018 tentang keekarantinaan kesehatan dan mengedepankan penyidik Polri dan PPNS Keekarantinaan kesehatan maka akan menimbulkan efek jera kepada pelaku usaha hiburan yang melanggar ketentuan aturan dimasa pandemi, sehingga pelaksanaan percepatan penanganan covid-19 dapat efektif tanpa harus menghentikan produktifitas usaha tempat hiburan malam.

## **Kesimpulan**

Dalam masa pandemik yang memenuhi kriteria kedaruratan memberikan kewenangan pemerinth mengeluarkan produk peraturan perundang-undangan di luar prolegnas. Akan tetapi terhadap aturan yang memberikan sanksi pidana, produk tersebut harus tetap bersifat regeling bukan kebijakan (*beleid regal*). Meskipun dalam kondisi kedaruratan, pemerintah harus tetap mengikuti asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik (AUPB) hal ini untuk menghindari adanya ketidak tertiban hukum dan perbuatan yang dapat merugikan negara dan warga negara.

## **Daftar Pustaka**

- Agus Rusianto. 2016. *Tindak pidana & Pertanggungjawaban Pidana*
- Budiono Kusumohamidjojo, *Teori hukum, dilema antara hukum dan kekuasaan*
- E.Y. Kanter dan S.R. Sianturi, (2002), *Asas-asas Hukum Pidana dan Penerapannya*, Storia Grafika, Jakarta.
- John Rawls. 1971. *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.
- Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor hk.01.07/menkes/382/2020 tentang Protokol Kesehatan Bagi Masyarakat Di Tempat dan Fasilitas Umum Dalam Rangka Pencegahan Dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019 (covid-19)*
- Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 11 tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019 (covid- 19)*
- Oksidelfa Yanto. *Negara hukum, Kepastian, keadilan dan kemanfaatan Hukum.*
- Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang No.6 tahun 2014 tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata.
- Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor PM.91/HK.501/MKP/2010 tentang tata cara pendaftaran usaha penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi
- Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam
- Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (covid-19)*
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 16 tahun 2018 tentang satuan polisi pamong praja
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka percepatan penanganan corona virus disease 2019 (covid-19)
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Rakyat Bagi Rakyat di Indonesia* (sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara), (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), 38.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan
- Undang-undang Republik Iindonesia nomor 6 tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10. tahun 2009 tentang Kepariwisataan
- Undang-undang Republik Indonesia nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah