

KEDARURATAN KESEHATAN MASYARAKAT DAN PEMBATASAN HAM DALAM PERSPEKTIF HUKUM KETATANEGARAAN INDONESIA

Andi Daffa Patiroi
Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman
email: andidaffapatiroi@gmail.com

Riris Ardhanariswari
Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman
email: riris.ardhanariswari@unsoed.ac.id

Manunggal Kusuma Wardaya
Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman
email: manunggal.wardaya@unsoed.ac.id

disampaikan 17/07/2022 – di-review 06/09/2022 – diterima 20/06/2023
DOI: 10.25123/vej.v9i1.5962

Abstract

The COVID-19 that spread in early 2020 made countries all over the world declare a state of emergency. In the context of Indonesia, President Joko Widodo declared COVID-19 as a type of disease that causes a public health emergency through Presidential Decree Number 11 of 2020 on March 31, 2020. This study aims to find out the status of public health emergencies from the perspective of Indonesian constitutional law. Furthermore, this research also aims to find out how the state's authority in limiting human rights in public health emergencies is according to human rights law. In its analysis, this research uses a normative juridical method with a statutory approach and a conceptual approach. The results obtained indicate that the status of public health emergency as stated in Presidential Decree Number 11 of 2020 is different from the state of emergency as stated in Article 12 of the 1945 Constitution. As for the limitation of human rights, the state has the authority to limit the human rights of its citizens in the COVID-19 public health emergency.

Keywords:

public health emergency; emergency constitutional law; human rights law;

Abstrak

COVID-19 yang menyebar di awal tahun 2020 membuat negara-negara di dunia mendeklarasikan keadaan darurat. Dalam konteks Indonesia, Presiden Joko Widodo menetapkan COVID-19 sebagai jenis penyakit yang menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 pada 31 Maret 2020. Penelitian ini hendak mencari tahu bagaimana kedudukan kedaruratan kesehatan masyarakat dalam perspektif hukum ketatanegaraan Indonesia. Lebih jauh, penelitian ini pula hendak mencari tahu bagaimana kewenangan negara dalam membatasi HAM dalam kedaruratan kesehatan masyarakat menurut hukum HAM. Dalam penelitian ini, digunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian yang diperoleh menunjukkan bahwa kedudukan kedaruratan kesehatan masyarakat sebagaimana tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 berbeda dengan keadaan bahaya sebagaimana tertuang dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Adapun dalam hal pembatasan HAM, negara memiliki kewenangan untuk membatasi HAM warga negaranya dalam kedaruratan kesehatan masyarakat COVID-19.

Kata Kunci:

kedaruratan kesehatan masyarakat; hukum tata negara darurat; hukum hak asasi manusia;

Pendahuluan

Pada awal tahun 2020, dunia dikejutkan dengan terjadinya penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) yang membahayakan saluran pernafasan. Data *World Health Organization* (WHO) menyebutkan, 228 negara per 26 April 2022 terdampak oleh persebaran virus COVID-19 yang mematikan ini.¹ Makin meluasnya penyebaran dan angka kematian yang ditimbulkan oleh COVID-19 memicu WHO untuk menetapkan COVID-19 sebagai sebuah pandemi global.²

Penetapan COVID-19 sebagai pandemi global membuat setidaknya 110 negara secara resmi menyatakan keadaan darurat.³ Pemerintah Italia misalnya, mengumumkan keadaan darurat secara resmi pada 31 Januari 2020 untuk mempercepat upaya pencegahan persebaran COVID-19 yang mematikan setelah terdapat dua kasus terkonfirmasi di Roma.⁴ Kemudian Amerika Serikat yang menyatakan keadaan darurat nasional pada 13 Maret 2020 setelah 48 negara bagiannya menyatakan keadaan darurat terlebih dahulu.⁵ Deklarasi keadaan darurat secara resmi oleh negara seperti di atas dimaksudkan untuk menyatakan suatu keadaan sebagai keadaan yang tidak normal sehingga upaya-upaya di luar normal dapat digunakan untuk mengatasinya.

Merujuk pada konteks Indonesia, situasi pandemi COVID-19 disikapi dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat COVID-19 (Keppres No. 11 Tahun 2020) pada 31 Maret 2020. Secara tegas, Diktum Kesatu Keppres tersebut menyatakan bahwa

¹ Satuan Tugas Penanganan COVID-19, Data Sebaran, <https://covid19.go.id/>, diakses 26 April 2022.

² Domenico Cucinotta dan Maurizio Vanelli, *WHO Declares COVID-19 a Pandemic*, *Acta Bio-Medica : Atenei Parmensis*, Vol. 91 No. 1, 2020, hlm. 157-160.

³ *The International Center for Not-for-Profit Law, COVID-19 Civic Freedom Tracker*, ICNL.org, <https://www.icnl.org/covid19tracker/?location=&issue=5&date=&type=>, diakses 7 November 2021.

⁴ AFP, *Italy declares state of emergency over coronavirus, France 24*, <https://www.france24.com/en/20200131-italy-declares-state-of-emergency-over-coronavirus>, diakses 5 April 2022.

⁵ *AS English, Coronavirus: Which countries have declared state of emergency?*, https://en.as.com/en/2020/04/08/other_sports/1586370252_184109.html, diakses 21 September 2021; Rosie Perper, Ellen Cranley, dan Sarah Al-Arshani, *Almost all US states have declared states of emergency to fight coronavirus — here's what it means for them*, *Business Insider*, <https://www.businessinsider.com/california-washington-state-of-emergency-coronavirus-what-it-means-2020-3?IR=T#maryland-3>, diakses 16 Desember 2021.

COVID-19 ditetapkan sebagai sebuah penyakit yang mengakibatkan kedaruratan kesehatan masyarakat. Adapun Diktum Kedua Keppres tersebut mewajibkan upaya penanggulangan COVID-19 dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adanya Keppres No. 11 Tahun 2020 menimbulkan spekulasi bahwa Keppres tersebut merupakan pernyataan keadaan bahaya sebagaimana tertuang dalam Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang mensyaratkan penetapan keadaan bahaya melalui undang-undang.⁶ Dalam Konsideran Mengingatnya, tercantum bahwa Keppres No. 11 Tahun 2020 mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan (UU Keekarantinaan Kesehatan). Akan tetapi, Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 tidaklah menjadi dasar hukum yang menjadi pijakan UU Keekarantinaan Kesehatan. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan, seolah-olah terdapat perbedaan antara kedaruratan kesehatan masyarakat dengan ketentuan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 mengenai keadaan bahaya.

Selain persoalan status kedaruratan sebagaimana diuraikan di atas, permasalahan lain yang juga timbul dari berlakunya kedaruratan kesehatan masyarakat pada saat COVID-19 adalah terdapatnya persinggungan dengan Hak Asasi Manusia (HAM). Institut Internasional untuk Demokrasi dan Bantuan Pemilu (IDEA) mencatat bahwa, akhir November 2020, sekitar 61% negara telah melakukan tindakan untuk menekan persebaran COVID-19, langkah-langkah mana oleh IDEA dinyatakan sebagai bersinggungan dengan HAM.⁷

Salah satu bentuk persinggungan sebagaimana dimaksud oleh IDEA adalah diterbitkannya kebijakan yang berimbas pada pembatasan terhadap HAM. Pemerintah Prancis misalnya, memberlakukan pembatasan terhadap warganya

⁶ Pada 16 September 2021, Menteri Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Muhadjir Effendy menyatakan bahwa kondisi Indonesia saat pandemi COVID-19 ini sudah merupakan keadaan darurat militer, sekalipun tidak dinyatakan secara resmi. Lihat: Tim detikcom, Kontroversi Darurat Militer Muhadjir Effendy, detikNews, <https://news.detik.com/berita/d-5647481/kontroversi-darurat-militer-muhadjir-effendy>, diakses 16 Desember 2021.

⁷ Adiyanto, Pandemi dan Ancaman Terhadap Demokrasi, Media Indonesia, <https://mediaindonesia.com/internasional/372231/pandemi-dan-ancaman-terhadap-demokrasi>, diakses 6 April 2022.

untuk bergerak keluar rumah.⁸ Di Filipina, otoritas setempat melakukan *lockdown* wilayah Metro Manila yang berimbas pada terbatasnya pergerakan warganya.⁹

Pasca berlakunya Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) pada 31 Maret 2020, terdapat beberapa pembatasan terhadap HAM, seperti dalam hal kegiatan beragama, kegiatan di tempat umum, dan kegiatan sosial budaya, hingga diliburkannya sekolah maupun tempat kerja.¹⁰ Ketua Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) Ahmad Taufan Damanik menyatakan bahwa HAM layaknya hak beribadah, hak untuk bergerak maupun hak berkumpul dibatasi penikmatannya demi kesehatan dan keselamatan publik.¹¹ Bertalian dengan adanya pembatasan terhadap HAM tersebut, timbul pertanyaan mengenai legalitas ditetapkannya pembatasan HAM selama kedaruratan kesehatan masyarakat berlangsung. Apakah HAM sebagai hak dasar setiap orang dapat dibatasi dalam kedaruratan kesehatan masyarakat dan bagaimana pengaturan atasnya?

Atas dasar proposisi tersebut, penelitian terhadap kedaruratan kesehatan masyarakat dalam perspektif hukum ketatanegaraan karenanya penting untuk dikaji. Penelitian ini hendak mencari tahu bagaimana kedaruratan kesehatan masyarakat dalam perspektif hukum ketatanegaraan Indonesia. Lebih jauh, penelitian ini pula hendak mencari tahu bagaimana kewenangan negara dalam membatasi HAM menurut hukum HAM.

Proses penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yakni suatu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder.¹² Adapun dalam penelitian ini, digunakan pendekatan

⁸ B Josie Susilo Hardianto, Perancis Berlakukan Pembatasan, Kompas.id, <https://www.kompas.id/baca/internasional/2020/03/18/perancis-berlakukan-pembatasan>, diakses 11 April 2022.

⁹ Haryo Damardono, Warga Metro Manila Patuhi Instruksi Penguncian Kota, Kompas.id, <https://www.kompas.id/baca/internasional/2020/03/16/warga-metro-manila-patuhi-instruksi-penguncian-kota/>, diakses 11 April 2022.

¹⁰ Vincentius Gitiyarko, "PSBB Hingga PPKM, Kebijakan Pemerintah Menekan Laju Penularan Covid-19", Kompaspedia, <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/psbb-hingga-ppkm-kebijakan-pemerintah-menekan-laju-penularan-covid-19>, diakses 30 Januari 2022.

¹¹ Komnas HAM 2020, "Pemajuan & Penegakan HAM di Era Pandemi COVID-19: Laporan Tahunan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia 2020", Jakarta, 2021, hlm. xix.

¹² Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 9.

perundang-undangan untuk menganalisis kedudukan kedaruratan kesehatan masyarakat dalam ketatanegaraan Indonesia dan pembatasan HAM dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, digunakan pula pendekatan konseptual untuk menganalisis kedaruratan kesehatan masyarakat dalam tataran teoretis.

Pembahasan

Ragam Keadaan Darurat dalam Ketatanegaraan Indonesia

Keadaan darurat, ungkap Jimly Ashiddiqie, ialah keadaan yang secara mendadak mengancam ketertiban publik, yang mendesak negara untuk bertindak secara tidak lazim menurut aturan hukum normal.¹³ Dalam keadaan darurat, ukuran-ukuran normal berdasarkan hukum biasa (*ordinary law*) tidak mungkin dapat diterapkan secara maksimal.¹⁴ Bahkan, menurut Carl Schmitt, seorang pemimpin boleh menjadi seorang diktator pada saat negaranya dalam keadaan terancam dan melahirkan kebutuhan mendesak untuk menyelamatkan kedaulatan negara tersebut.¹⁵ Dengan demikian, diperlukan cara pandang berbeda untuk mengatasi situasi negara yang sedang berada dalam keadaan darurat, yakni melalui sudut pandang hukum tata negara darurat.

Sebelum menganalisis bagaimana kedaruratan kesehatan masyarakat dalam perspektif hukum ketatanegaraan Indonesia, diperlukan terlebih dahulu untuk mengetahui ragam keadaan darurat yang dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, terdapat dua ketentuan UUD NRI Tahun 1945 yang kerap kali dianggap dapat digunakan untuk menanggulangi keadaan darurat, yaitu Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945.¹⁶ Dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945, dinyatakan bahwa Presiden

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 7.

¹⁴ Id.

¹⁵ Detlev Vagts, Carl Schmitt's Ultimate Emergency: The Night of the Long Knives, *The Germanic Review: Literature, Culture, Theory*, Vol. 87 No. 2, 2012, hlm. 203–209; Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 50 No. 2, 2020, hlm. 406.

¹⁶ Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 50 No. 2, 2020, hlm. 424–425; Jimly Asshiddiqie, supra note 13, hlm. 205.

berwenang untuk menetapkan keadaan bahaya, yang kemudian diatur secara lebih lanjut di dalam undang-undang. Adapun Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Presiden berwenang untuk mengganti undang-undang melalui sebuah peraturan pemerintah manakala terdapat hal ihwal kegentingan yang memaksa. Akan tetapi, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) tersebut harus tetap disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan jika tidak, maka PERPPU tersebut tidak dapat berlaku mengikat.

Mendasarkan pada kedua pasal tersebut di atas, terdapat perbedaan istilah hukum yang digunakan, yakni “keadaan bahaya” dan “hal ihwal kegentingan yang memaksa”. Herman Sihombing dalam “*Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*” menyebutkan Pasal 12 dan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 dengan istilah yang berbeda. Mengenai Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945, Herman Sihombing menyebutkannya dengan istilah *staatsnoodrecht*, yang kemudian dimaknai sebagai hukum tata negara darurat maupun keadaan bahaya negara.¹⁷ Adapun Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 disebutkannya dengan istilah *noodverordening*, yang diartikan sebagai PERPPU.¹⁸ Saldi Isra memperjelas bahwa Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 disebut sebagai *noodverordeningsrecht*, yang dapat dimaknai sebagai hak darurat yang dimiliki Presiden untuk menerbitkan peraturan pemerintah yang substansinya serupa dengan undang-undang.¹⁹ Adapun menurut penjelasan resmi UUD 1945 sebelum perubahan, frasa “hal ihwal kegentingan yang memaksa” merupakan terjemahan dari *noodverordeningsrecht*, yang diperuntukkan guna menjamin keselamatan negara oleh pemerintah.

Berbeda dengan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 yang berisikan kewenangan Presiden selaku kepala negara untuk mendeklarasikan keadaan bahaya, ketentuan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 dapat dimaknai sebagai ketentuan pengecualian dalam hal fungsi kekuasaan legislatif oleh Presiden.²⁰ Kewenangan menerbitkan

¹⁷ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1996, hlm. 7.

¹⁸ Id., hlm. 3.

¹⁹ Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, Rajawali Pers, Depok, 2020, hlm. 200.

²⁰ Jimly Asshiddiqie, supra note 13, hlm. 206.

PERPPU ini dapat dibilang sebagai bentuk kekuasaan legislatif (*legislative power*) milik Presiden selaku kepala pemerintah sekaligus kepala negara.

Pasal 22 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengandung sebuah frasa kunci, yakni “hal ihwal kegentingan yang memaksa”. Frasa tersebut merupakan ketentuan yang wajib dipenuhi oleh Presiden untuk menerbitkan PERPPU. Presiden tidak dapat menetapkan PERPPU jika syarat tersebut tidak dapat ditunjukkan. Apabila Presiden menetapkan PERPPU tanpa melalui syarat tersebut, maka PERPPU tersebut telah melanggar asas legalitas dan berakibat batal demi hukum.²¹ Jimly Asshiddiqie memaknai bahwa “hal ihwal kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 memiliki cakupan yang lebih luas. Perluasan cakupan ini bermakna bahwa ketika Presiden menetapkan PERPPU, tidak harus dimaknai bahwa negara sedang berada dalam kondisi bahaya.²² Artinya, dalam keadaan normal sekalipun, Presiden berhak untuk menerbitkan PERPPU.

Dewasa ini, frasa “hal ihwal kegentingan yang memaksa” telah ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009. Dalam putusan tersebut, ditetapkan tiga syarat adanya kegentingan yang memaksa, yaitu:

“(1) Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; (2) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; dan (3) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.”²³

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa “hal ihwal kegentingan yang memaksa” dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tidak harus bernuansa keadaan bahaya. Segala hal yang “membahayakan”, ungkap Jimly Asshiddiqie, tentu bersifat menimbulkan “kegentingan yang memaksa”, namun segala “hal ihwal kegentingan yang memaksa” belum tentu “membahayakan”.²⁴

²¹ Id.

²² Jimly Asshiddiqie, supra note 13, hlm. 207.

²³ Lihat: Butir [3.10] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, supra note 13, hlm. 206.

Berdasarkan paparan di atas, dapat dinyatakan bahwa ketentuan “keadaan bahaya” atau *staatsnoodrecht* dalam Pasal 12 dan “hal ihwal kegentingan yang memaksa” atau *noodverordeningsrecht* dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 memiliki perbedaan konteks dan akibat hukum atasnya. Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 merupakan ketentuan untuk memberlakukan sistem hukum darurat, yakni berimplikasi pada peralihan dari sistem hukum normal menjadi sistem hukum darurat. Sedangkan kewenangan Presiden untuk menerbitkan PERPPU atau *noodverordeningsrecht* dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 lebih bernuansa kebutuhan hukum mendesak,²⁵ yang kemudian tidak berimplikasi pada berlakunya hukum darurat. Dengan demikian, kaitannya dengan konteks keadaan darurat dalam UUD NRI Tahun 1945, Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 bukan merupakan ketentuan yang termasuk dalam kajian ketatanegaraan darurat, sehingga Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 dapat dikesampingkan dalam penelitian ini. Adapun dapat dimaknai bahwa Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 merupakan satu-satunya ketentuan yang merujuk pada kajian hukum tata negara darurat.

Ketentuan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 dalam konteks penelitian ini dapat dimaknai sebagai sumber ketentuan keadaan darurat dalam konstitusi. Ketentuan tersebut pada pokoknya memberikan Presiden sebuah kewenangan guna menetapkan keadaan bahaya. Selain mengatur perihal kewenangan tersebut, Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 pun mengamanatkan dibentuknya undang-undang organik guna mengatur akibat dan syarat dari keadaan bahaya.

Syarat adanya undang-undang organik ini terpenuhi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya (PERPPU Keadaan Bahaya).²⁶ PERPPU tersebut mengategorikan keadaan bahaya menjadi tiga, yakni keadaan darurat sipil, darurat militer, dan

²⁵ Id., hlm. 207–208.

²⁶ PERPPU ini bernama resmi 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. PERPPU Keadaan Bahaya merupakan pengaturan lebih lanjut ketentuan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 yang diundangkan pada 16 Desember 1959. Dalam praktiknya, PERPPU ini sudah beberapa kali digunakan, seperti pada masa darurat militer di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pada 19 Mei 2003 melalui Keppres No. 28 Tahun 2003.

darurat perang. Secara umum, ketiga kategori keadaan bahaya yang dimaksud sebelumnya timbul dari ancaman yang bersifat fisik maupun militer, misalnya konflik horizontal antar penduduk yang menimbulkan korban jiwa yang meluas, gerakan separatisme bersenjata, dan pemberontakan bersenjata.²⁷ Bentuk penanganan keadaan bahaya pun cenderung diperuntukkan guna menjaga keamanan, seperti menggeledah,²⁸ menyita barang,²⁹ hingga menyadap dan melarang pemakaian alat-alat telekomunikasi.³⁰

Implikasi penetapan keadaan bahaya yang mendasarkan pada Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 jo. PERPPU Keadaan Bahaya ini akan memberlakukan sistem hukum darurat, atau pula dikenal dengan istilah *emergency law*. Kedaruratan ini memberi kewenangan pada Presiden untuk menyimpangi hukum secara konstitusional, yakni menanggihkan fungsi normal sebuah pemerintahan, menanggihkan kebebasan sipil hingga menanggihkan pemenuhan HAM.³¹

Selain keadaan darurat menurut konstitusi, dikenal pula konsep keadaan darurat yang tidak mendasarkan pada konstitusi. Secara doktrinal, keadaan darurat yang tidak mendasarkan pada konstitusi sendiri dapat dibagi ke dalam dua jenis, yakni keadaan darurat yang berdasarkan undang-undang dan keadaan darurat *de facto*. Keadaan darurat berdasar undang-undang dikenal dengan istilah *legislative model* atau model legislatif.³² Pada pokoknya, teori *legislative model* merupakan sebuah pengembangan model hukum baru untuk menangani keadaan darurat, dimana tidak digunakannya kekuasaan darurat berdasarkan konstitusi.³³ Hal ini dikarenakan bahwa kekuasaan darurat berdasarkan konstitusi dianggap hal yang

²⁷ Jimly Asshiddiqie, supra note 13, hlm. 307–319.

²⁸ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang R.I., Nomor 23 Tahun 1959, Keadaan Bahaya, L.N.R.I. Tahun 1959 Nomor 139, Pasal 14.

²⁹ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang R.I., Nomor 23 Tahun 1959, Keadaan Bahaya, L.N.R.I. Tahun 1959 Nomor 139, Pasal 15.

³⁰ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang R.I., Nomor 23 Tahun 1959, Keadaan Bahaya, L.N.R.I. Tahun 1959 Nomor 139, Pasal 17.

³¹ Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, supra note 15, hlm. 425–426.

³² Ferejohn dan Pasquino menyatakan bahwa keadaan darurat tidak harus berdasarkan konstitusi, melainkan dapat pula didasarkan pada ketentuan undang-undang. Lihat: J. Ferejohn dan P. Pasquino, *The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers*, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 2 No. 2, 2004, hlm. 215; Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, supra note 15, hlm. 442.

³³ J. Ferejohn dan P. Pasquino, supra note 34, hlm. 216.

sangat berbahaya karena dapat memberikan kekuasaan baru yang khusus dan sulit dikendalikan kepada eksekutif.³⁴ Lebih lanjut, Ferejohn dan Pasquino pun menguraikan bahwa keadaan darurat berdasarkan undang-undang lebih digemari oleh negara-negara modern dikarenakan faktor sejarah yang menyebabkan keadaan darurat berdasarkan konstitusi memperoleh stigma negatif dari warga negara.³⁵

Adapun keadaan darurat *de facto* adalah keadaan darurat yang timbul tidak berdasarkan hukum. Sebagaimana keadaan darurat *legislative model*, keadaan darurat *de facto* tidak menjadikan ketentuan konstitusi sebagai dasar keberlakuannya. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa keadaan darurat *de facto* terjadi pada saat aturan dan tindakan pemerintahan bertentangan dengan aturan dalam keadaan normal dengan alasan keadaan yang bersifat darurat, namun keadaan darurat (*state of emergency*) tersebut tidak diberlakukan secara resmi.³⁶ Konsekuensi keadaan darurat *de facto* adalah bahwa keadaan darurat ini tidak menimbulkan sistem hukum darurat atau *emergency law*, melainkan sistem hukum yang berlaku tetap merupakan sistem hukum normal.

Perbedaan karakteristik keadaan darurat berdasarkan konstitusi dan keadaan darurat tidak berdasar konstitusi sebagaimana diterangkan di atas menimbulkan dualisme konsep keadaan darurat. Kriteria yang membedakan keduanya terletak dalam hal ancaman yang membahayakan keselamatan warga negara. Keadaan darurat yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 *jo.* PERPPU Keadaan Bahaya bercirikan adanya ancaman membahayakan yang bersifat militer. Sementara keadaan darurat yang tidak berdasar konstitusi, ancaman yang datang tidak bersifat militer, namun hal lain seperti bencana kesehatan masyarakat.

³⁴ Id., hlm. 218.

³⁵ Id., hlm. 215.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *supra* note 13, hlm. 71.

Kedaruratan Kesehatan Masyarakat dan Keadaan Bahaya dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945

Pasca teruraikannya ragam keadaan darurat dalam ketatanegaraan di Indonesia, dalam bagian ini akan diuraikan perihal kaitan kedaruratan kesehatan masyarakat dengan ketentuan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Dalam uraian ini, penulis membaginya menjadi dua, yakni dari segi normatif dan dari segi bentuk ancaman. **Pertama**, dari segi normatif, ketentuan mengenai kedaruratan kesehatan masyarakat termaktub dalam UU Keekarantinaan Kesehatan. Berkaitan dengan ketentuan keadaan bahaya menurut konstitusi, tertuang dalam Konsiderans Mengingatnya bahwa UU Keekarantinaan Kesehatan tidak mendasarkan keberlakuannya pada Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Alih-alih demikian, UU Keekarantinaan Kesehatan mendasarkan pada Pasal 5 Ayat (1), Pasal 20, Pasal 28H Ayat (1), serta Pasal 34 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang mana keseluruhan ketentuan tersebut tidak ada kaitannya dengan keadaan darurat. Adapun dalam hal kedaruratan kesehatan masyarakat COVID-19, pemberlakuannya ditetapkan dengan menggunakan Keppres No. 11 Tahun 2020. Konsiderans Mengingat Butir 1 dan 2 Keppres tersebut hanya menyebut Pasal 4 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan UU Keekarantinaan Kesehatan sebagai dasar pemberlakuannya.

Pasal 4 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 selaku dasar diterbitkannya Keppres No. 11 Tahun 2020 menegaskan perihal kedudukan Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan pasal inilah yang menjadi ruh ketentuan Pasal 10 Ayat (1) UU Keekarantinaan Kesehatan yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat untuk menetapkan dan juga mencabut kedaruratan kesehatan masyarakat. Kewenangan menurut undang-undang ini digunakan Presiden Joko Widodo untuk menerbitkan Keppres No. 11 Tahun 2020.

Kedua, dari segi bentuk ancaman. Guna memperjelas uraian-uraian selanjutnya, diperlukan terlebih dahulu memahami definisi terkait keadaan darurat yang akan dibahas nantinya. Dalam konteks kedaruratan kesehatan masyarakat, Pasal 1 angka 2 UU Keekarantinaan Kesehatan mendefinisikannya sebagai berikut:

“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.”

Melihat dari definisinya, kedaruratan kesehatan masyarakat merupakan keadaan darurat yang berasal dari bentuk ancaman berupa penyakit menular. Dalam menanggulangi penyakit menular, kedaruratan kesehatan masyarakat pun tidak berimplikasi para pelimpahan wewenang kepada pihak militer, namun hanya kepada pegawai negeri sipil selaku Pejabat Karantina Kesehatan.³⁷

Adapun jika dibandingkan dengan ketentuan dalam PERPPU Keadaan Bahaya, selaku penjabaran lebih lanjut ketentuan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945, suatu kondisi dapat dikategorikan sebagai keadaan bahaya apabila adanya ancaman terhadap keamanan dan ketertiban yang dapat membahayakan hidup negara. Ancaman tersebut dapat berupa pemberontakan, perang, kerusuhan, maupun akibat dari bencana alam yang tidak dapat ditanggulangi dengan alat kelengkapan biasa. Terlihat dari bentuk ancamannya, konteks keadaan bahaya dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 jo. PERPPU Keadaan Bahaya merupakan kedaruratan yang lahir atas respon negara untuk menghadapi kondisi pemberontakan dan kerusuhan yang terjadi dengan menggunakan kekuasaan yang istimewa. Sekalipun mencantumkan ketentuan bencana alam sebagai akibatnya, PERPPU Keadaan Bahaya menguraikan dalam bagian penjelasannya bahwa diaturnya keadaan bahaya ini merupakan upaya untuk menjaga keutuhan negara,³⁸ sehingga bentuk tindakan yang dilakukan pun lebih cenderung bersifat militeristik.

Mengacu pada keseluruhan ketentuan di atas, dapat dinyatakan bahwa kedaruratan kesehatan masyarakat bukanlah keadaan darurat sebagaimana termaktub dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Kedaruratan kesehatan masyarakat diatur dalam undang-undang tersendiri, yakni Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan. Adapun secara bentuk ancaman,

³⁷ Menurut Pasal 1 Angka 29 UU No. 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan, Pejabat Karantina Kesehatan diartikan sebagai pegawai negeri sipil yang bekerja di bidang kesehatan yang yang berwenang untuk melaksanakan Kekarantinaan Kesehatan.

³⁸ Lihat: Penjelasan Umum PERPPU No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya.

ke daruratan kesehatan masyarakat merupakan ke daruratan yang disebabkan oleh penularan penyakit, berbanding terbalik dengan bentuk ancaman dalam PERPPU Keadaan Bahaya yang berasal dari tindak pemberontakan dan kerusuhan. Maka, secara doktrinal, ke daruratan kesehatan masyarakat COVID-19 merupakan keadaan darurat *de facto* dan *legislative model* karena diatur dengan undang-undang yang tidak didasarkan pada Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Ditinjau dari perspektif hukum tata negara darurat, penetapan ke daruratan kesehatan masyarakat ini tidak berimplikasi berlakunya hukum darurat, namun sistem hukum yang berlaku tetaplah sistem hukum yang normal.

Pembatasan HAM dalam Ke daruratan Kesehatan Masyarakat menurut Hukum HAM Internasional dan Nasional

HAM dapat dipahami sebagai hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memiliki HAM bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.³⁹ Oleh karenanya, HAM berlaku untuk semua orang tanpa memandang jenis kelamin, ras, agama, etnis, pandangan politik atau asal usul sosial, dan bangsa.⁴⁰

Secara normatif, hukum HAM internasional mewajibkan negara untuk menghormati (*respect*), melindungi (*protect*), dan memenuhi (*fulfill*) HAM.⁴¹ Sekalipun Indonesia merupakan negara yang berdaulat, dalam arti memiliki kewenangan untuk membuat ketentuan-ketentuan hukum di wilayah teritorialnya, negara harus memperhatikan ketentuan hukum HAM internasional.⁴² Berkaitan dengan hal tersebut, instrumen hukum HAM pertama yang memuat pembatasan HAM adalah Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM). Dalam

³⁹ Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca, 2013, hlm. 7-21; Rhona K.M. Smith et al., *Hukum Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008, hlm. 11.

⁴⁰ Thomas T. Pureklolon, *Nasionalisme, Supremasi Perpolitikan Negara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2018, hlm. 148.

⁴¹ Audrey Le Bret, *COVID-19 Pandemic and Derogation to Human Rights*, *Journal of Law and the Biosciences*, Vol. 7 No. 1, 2020, hlm. 8.

⁴² Sefriani, *Kewenangan Negara Melakukan Pengurangan dan Pembatasan Terhadap Hak Sipil Politik*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1, 2012, hlm. 3.

pengaturannya, DUHAM mengatur bahwa HAM tidak mutlak dapat dijalankan sebebas-bebasnya. Ada saatnya setiap orang harus tunduk pada pembatasan-pembatasan yang ada. Pasal 29 Ayat (2) DUHAM terang menunjukkan bahwa HAM dapat dibatasi, pembatasan mana ditetapkan oleh undang-undang. Adapun pembatasan dilakukan guna menghormati hak dan kebebasan orang lain yang memenuhi syarat-syarat yang adil dan tertib.

Walaupun merupakan dokumen HAM yang universal sifatnya, DUHAM lebih merupakan *moral statement*⁴³ dan bagaimanapun bukanlah *legal instrument*, dan oleh karenanya ia tak mengikat secara hukum.⁴⁴ Ketentuan yang mengikat secara hukum mengenai pembatasan HAM dijumpai dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik. Indonesia meratifikasi perjanjian internasional ini dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, UU ICCPR).⁴⁵ Dalam Pasal 4 Ayat (1) dan (2) UU ICCPR, diatur bahwa pembatasan HAM dapat dilakukan jika memenuhi tiga kriteria: *Pertama*, sepanjang dalam keadaan darurat yang telah resmi diumumkan. *Kedua*, penerapannya tidak diskriminatif. *Ketiga*, tidak membatasi hak-hak yang tergolong dalam *non-derogable rights*.

⁴³ Manunggal K. Wardaya mengartikan *moral statement* sebagai suatu nasihat dan suatu seruan moral yang dapat dijadikan sebagai rujukan dalam bertindak dan bertingkah laku dalam kehidupan. Lihat: Manunggal K Wardaya, *Konstitusionalisme Dalam Dinamika Negara Hukum*, Indepth, Bandar Lampung, 2014, hlm. 153.

⁴⁴ Gumay Hafez menyatakan bahwa DUHAM bukan merupakan instrumen hukum HAM internasional mengikat secara hukum. Namun, keberadaan DUHAM sedikit banyaknya mempengaruhi penyusunan instrumen hukum HAM lainnya, seperti *International Convention on Economic, Social, and Cultural Rights* serta *International Covenant on Civil and Political Rights*. Lihat: Hafez Gumay, *Seni dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, Koalisi Seni, <https://koalisiseni.or.id/seni-dan-deklarasi-universal-ham/>, diakses 4 April 2022.

⁴⁵ Dalam Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, diatur bahwa: "Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan: a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara; b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia; c. kedaulatan atau hak berdaulat negara; d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup; e. pembentukan kaidah hukum baru; dan f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri." Dari pengaturan tersebut, terlihat bahwa perjanjian internasional yang berkenaan dengan HAM disahkan dengan undang-undang. Dengan begitu, ketika sebuah perjanjian internasional telah disahkan melalui undang-undang, maka perjanjian tersebut sudah berlaku dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi negara yang bersangkutan.

Berkaitan dengan keadaan darurat sebagaimana ditentukan Pasal 4 Ayat (1) UU ICCPR, Komentar Umum 5 ICCPR menjelaskan bahwa pembatasan hak yang terbilang sebagai *derogable rights* hanya dapat dilakukan ketika terjadinya kondisi darurat publik yang mengancam kehidupan negara. Adapun kondisi tersebut harus dideklarasikan secara resmi.⁴⁶ Lebih lanjut, dinyatakan bahwa pembatasan tersebut hanya diberlakukan sementara, yakni sepanjang kondisi gawat darurat publik tersebut masih terjadi.⁴⁷

Ketentuan mengenai pembatasan HAM diuraikan secara lebih rinci dalam Prinsip-prinsip Siracusa.⁴⁸ Prinsip tersebut menjelaskan, yang termasuk ke dalam kondisi darurat publik yang mengancam kehidupan negara adalah kondisi yang mempengaruhi seluruh penduduk di seluruh ataupun sebagian wilayah negara.⁴⁹ Adapun kondisi tersebut merupakan kondisi yang membuat kemerdekaan politik dan keutuhan wilayah negara, eksistensi atau fungsi dasar dari lembaga penjamin HAM hingga integritas fisik penduduk menjadi terancam.⁵⁰ Lebih lanjut, dinyatakan pula bahwa pembatasan HAM harus dirumuskan secara ketat, yakni tidak dilakukan dengan sewenang-wenang.⁵¹

Pada level nasional, instrumen hukum tertinggi yang mengatur perihal pembatasan HAM terdapat dalam ketentuan Pasal 28J Ayat (2) UUD NRI TAHUN 1945. Pasal tersebut tegas mengatur perihal kewajiban setiap orang untuk patuh terhadap pembatasan yang diberlakukan oleh undang-undang. Pembatasan tersebut dimaksudkan agar hak dan kebebasan orang lain menjadi dihormati dan terjamin keberadaannya.

⁴⁶ Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, "Komentar Umum 5 Pasal 4 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik," dalam *Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dan Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Komnas HAM, Jakarta, 2009, hlm. 7.

⁴⁷ Id.

⁴⁸ Menurut Herlambang P. Wiratraman, Prinsip-prinsip Siracusa ialah sebuah doktrin dalam menafsirkan instrumen hukum HAM internasional. Lihat: Herlambang P. Wiratraman, "Kebebasan Berekspresi dan Makar dalam Sistem Hukum HAM," 2020, hlm. 15.

⁴⁹ *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, 1984, hlm. 7.

⁵⁰ Id.

⁵¹ Herlambang P. Wiratraman, supra note 53, hlm. 16.

Walau memungkinkan dilakukannya pembatasan sebagaimana diuraikan di atas, pembatasan tersebut tidak dapat membatasi HAM yang tidak dapat dikurangi pemenuhannya (*non-derogable rights*). Dalam Pasal 28I Ayat (1) UUD NRI TAHUN 1945, diuraikan mengenai hak-hak yang tergolong dalam *non-derogable rights*. Pasal 28I Ayat (1) UUD NRI TAHUN 1945 selengkapnya menyatakan:

“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 28I UUD NRI Tahun 1945 di atas, dapat disimpulkan pembatasan HAM dapat dilakukan sepanjang suatu hak maupun kebebasan tidak tergolong dalam apa yang disebut sebagai *non-derogable rights*, dan pembatasannya diatur dengan undang-undang.

Adapun Pasal 36 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia (TAP MPR HAM), memperbolehkan adanya pembatasan terhadap HAM. Pasal 36 TAP MPR HAM selengkapnya menyatakan:

“Di dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh Undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Berdasarkan uraian pasal di atas, ditekankan bahwa pembatasan HAM wajib ditaati sepanjang pembatasan tersebut ditetapkan oleh undang-undang.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) mempertegas ketentuan mengenai pembatasan yang harus diatur berdasarkan undang-undang. Pasal 73 UU HAM selengkapnya menyatakan:

“Hak dan kebebasan yang diatur dalam Undang-undang ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa.”

Serupa dengan Pasal 28I UUD NRI Tahun 1945, Penjelasan Pasal 73 UU HAM menjelaskan bahwa pembatasan tidak berlaku terhadap HAM yang tidak dapat dikurangi pemenuhannya.

Terkait pandemi COVID-19, Kantor Komisaris Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Hak Asasi Manusia (OHCHR) mengeluarkan sebuah pedoman pembatasan HAM. Pedoman tersebut menyatakan bahwa dapat dibatasinya beberapa hak seperti kebebasan bergerak,⁵² kebebasan berekspresi (berpendapat) atau kebebasan berkumpul secara damai⁵³ karena alasan kesehatan masyarakat, bahkan tanpa adanya keadaan darurat.⁵⁴

Merujuk pada keseluruhan ketentuan di atas, dapat dikatakan bahwa pembatasan HAM dalam kedaruratan kesehatan masyarakat COVID-19 dapat dibenarkan jika memenuhi empat kriteria sebagai berikut. *Pertama*, terjadi dalam keadaan darurat yang telah secara resmi diumumkan. *Kedua*, ketentuannya diatur dalam undang-undang. *Ketiga*, tidak membatasi hak yang tergolong dalam *non-derogable rights*. *Keempat*, tidak diskriminatif.

Mengenai kriteria pertama, yakni terjadi dalam keadaan darurat yang telah secara resmi diumumkan, pada 31 Maret 2020, kedaruratan kesehatan masyarakat telah dideklarasikan oleh Presiden Joko Widodo melalui Keppres No. 11 Tahun 2020. Oleh karenanya, dapat dikatakan kedaruratan kesehatan masyarakat COVID-19 merupakan keadaan darurat yang telah diumumkan secara resmi keberadaannya.

Perihal syarat kedua, yakni ketentuannya diatur dalam undang-undang, terpenuhi dengan dikeluarkannya UU Keekarantinaan Kesehatan sebagai instrumen yuridis guna mengatasi pandemi COVID-19. Pasal 49 Ayat (1) UU Keekarantinaan Kesehatan mengatur bahwa dapat dilakukan beberapa kebijakan dalam menangani kedaruratan kesehatan masyarakat, yaitu dengan dilakukannya PSBB, Karantina Rumah, Karantina Wilayah, atau Karantina Rumah Sakit. Dari empat kebijakan

⁵² Lihat: Pasal 12 UU ICCPR.

⁵³ Lihat: Pasal 19 dan Pasal 21 UU ICCPR.

⁵⁴ *Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Emergency Measures and COVID-19: Guidance, Human Rights at the Heart of Response*, 2020, hlm. 1.

tersebut, Presiden Joko Widodo memilih opsi PSBB guna menekan laju penularan COVID-19,⁵⁵ yang mana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PP No. 21 Tahun 2020).

Selain dalam PP No. 21 Tahun 2020, PSBB pun diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar (PERMENKES No. 9 Tahun 2020). Dalam Rangka Percepatan Penanganan COVID-19. PERMENKES tersebut mengatur perihal aspek administratif dalam konteks PSBB, yang ruang lingkupnya berupa tata cara penetapan PSBB, tata cara pelaksanaan PSBB dan lain sebagainya.⁵⁶

Adanya pembatasan yang tertuang dalam PP No. 21 Tahun 2020 dan PERMENKES No. 9 Tahun 2020 menunjukkan bahwa pembatasan HAM dalam rangka kedaruratan kesehatan masyarakat COVID-19 tidak hanya diatur dalam undang-undang, yakni UU Keekarantinaan Kesehatan, namun pula dalam peraturan pemerintah dan peraturan menteri. Padahal secara normatif, Pasal 28J Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 jo. Pasal 73 UU HAM menyatakan, hanya undang-undang yang dapat menjadi dasar pembatasan terhadap HAM. Dengan demikian, pengaturan pembatasan HAM dalam PP No. 21 Tahun 2020 dan PERMENKES No. 9 Tahun 2020 bertentangan dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 dan UU HAM. Menanggapi hal tersebut, Bisariyadi menyatakan bahwa kebijakan-kebijakan dalam rangka pembatasan sosial yang mengandung ketentuan pembatasan terhadap hak konstitusional seharusnya hanya dapat dibatasi oleh peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang.⁵⁷ Pembatasan HAM oleh instrumen undang-undang sejatinya berangkat dari perspektif negara hukum dan demokrasi, yang mana memandang undang-undang sebagai produk hukum yang memiliki legitimasi kuat secara politik karena proses pembentukannya melibatkan lembaga

⁵⁵ Humas Setkab, "Presiden Putuskan Pembatasan Sosial Berskala Besar Opsi Atasi Dampak Covid-19, Sekretariat Kabinet Republik Indonesia", <https://setkab.go.id/Presiden-putuskan-pembatasan-sosial-berskala-besar-opsi-atasi-dampak-covid-19/>, diakses 12 Februari 2022.

⁵⁶ Debora Pasaribu et al., "Kajian Yuridis Dampak Penegakan Aturan Pembatasan Sosial Berskala Besar Terhadap Hak Asasi Masyarakat Sipil di Masa *Coronavirus Disease 2019*," dalam "*COVID-19, Problematik Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia di Indonesia*", CV. MEDIA SAINS Indonesia, Bandung, 2020.

⁵⁷ Bisariyadi, Perpu, *Majalah Konstitusi* No. 159, Jakarta, 2020, hlm. 58.

perwakilan rakyat.⁵⁸ Dengan demikian, Sipghotulloh Mujaddidi berpendapat, secara konsepsional dapat diimajinasikan bahwa ketika undang-undang itu ditetapkan dan disahkan, maka sejatinya rakyat telah merelakan sebagian hak untuk dibatasi oleh pemerintah atau negara.⁵⁹

Adapun Fandi Nur Rohman dkk berpendapat bahwa pembatasan HAM dalam peraturan menteri merupakan suatu kesalahan yang fatal dan bertentangan dengan Pasal 28J Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 *jo.* Pasal 73 UU HAM.⁶⁰ Penulis sepakat dengan pendapat-pendapat di atas dan meyakini bahwa pengaturan mengenai pembatasan HAM dalam instrumen hukum selain undang-undang merupakan hal yang bertentangan dengan Pasal 28J Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 *jo.* Pasal 73 UU HAM.

Adapun syarat ketiga, yakni tidak membatasi hak yang tergolong dalam *non-derogable rights*, dapat diketahui bahwa kebijakan PSBB paling sedikit meliputi beberapa hal, yakni dengan diliburkannya sekolah, diliburkannya tempat kerja, dibatasinya acara-acara keagamaan, dan/atau dibatasinya kegiatan di tempat umum.⁶¹ Adapun UU ICCPR mengatur bahwa hak kebebasan bergerak, hak menjalankan dan menentukan agama, hak kebebasan berpendapat, hak berkumpul, dan hak kebebasan berserikat dapat dibatasi dalam hak darurat kesehatan publik.⁶² Berdasarkan di atas, dapat diterangkan bahwa HAM yang dibatasi pemenuhannya dalam rangka darurat kesehatan masyarakat bukan merupakan HAM yang tergolong dalam *derogable rights*.

Mengenai syarat yang keempat yakni tidak diskriminatif. Pasal 2 huruf e UU Kekarantinaan Kesehatan menyatakan, kekarantinaan kesehatan diselenggarakan dengan berasaskan non-diskriminatif. Adapun dalam bagian penjelasannya, asas

⁵⁸ Sipghotulloh Mujaddidi, Konstitusionalitas Pembatasan Hak Asasi Manusia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 18 No. 3, 2022, hlm. 547–548.

⁵⁹ Id, hlm. 548.

⁶⁰ Fandi Nur Rohman, Dimas Firdausy. H., dan M. Addi Fauzani, “Rekonseptualisasi Pembatasan Hak Asasi Manusia Saat *Coronavirus Disease (Covid-19)* yang Selaras Konstitusi,” dalam *COVID-19, Problematik Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, CV. MEDIA SAINS INDONESIA, Bandung, 2020, hlm. 554.

⁶¹ Undang-Undang R.I., Nomor 6 Tahun 2018, Kekarantinaan Kesehatan, L.N.R.I. Tahun 2018 Nomor 108, Pasal 59 Ayat (3).

⁶² Lihat: Pasal 12, Pasal 18 Ayat (3), Pasal 19, Pasal 21, dan Pasal 22 UU ICCPR.

non-diskriminatif dapat dimaknai sebagai terselenggaranya kekarantinaan kesehatan dengan tanpa adanya perbedaan perlakuan dengan dasar suku, agama, status sosial hingga jenis kelamin yang berimplikasi pada terlanggarnya HAM. Pembatasan HAM dalam kedaruratan kesehatan masyarakat tidak diperkenankan hanya diterapkan pada salah satu golongan saja, namun pembatasan ini harus diberlakukan secara adil terhadap setiap orang, tanpa memandang latar belakang warga negara, baik itu agama, suku, jenis kelamin, maupun status sosial.

Penutup

Merujuk pada seluruh uraian dalam bagian pembahasan, dapat penulis simpulkan bahwa kedudukan kedaruratan kesehatan masyarakat sebagaimana tertuang dalam Keppres Nomor 11 Tahun 2020 berbeda dengan keadaan bahaya sebagaimana tertuang dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Kedaruratan kesehatan masyarakat mendasarkan keberlakuannya pada undang-undang tersendiri, yakni Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan. Adapun secara bentuk ancaman, kedaruratan kesehatan masyarakat merupakan keadaan darurat yang disebabkan oleh penularan penyakit, berbanding terbalik dengan bentuk ancaman dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya yang berasal dari tindak pemberontakan dan kerusuhan. Maka secara doktrinal, kedaruratan kesehatan masyarakat COVID-19 merupakan keadaan darurat *de facto* dan *legislative model* karena diatur dengan undang-undang yang tidak didasarkan pada Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945.

Mengenai pembatasan HAM, negara memiliki kewenangan untuk membatasi HAM warga negaranya dalam kedaruratan kesehatan masyarakat COVID-19. Kewenangan tersebut harus memenuhi empat kriteria yakni terjadi dalam keadaan darurat yang telah secara resmi diumumkan, ketentuannya harus diatur dalam undang-undang, tidak membatasi hak yang tergolong dalam *non-derogable rights*, serta tidak diskriminatif. Dari keempat kriteria tersebut, penelitian ini menemukan adanya penyimpangan terhadap kriteria kedua, yakni pengaturan pembatasan HAM dalam rangka PSBB diatur dalam instrumen hukum

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang PSBB. Padahal, ketentuan Pasal 28J Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 jo. Pasal 73 UU HAM sendiri secara tegas menentukan bahwa ketentuan pembatasan HAM harus diatur melalui instrumen hukum berbentuk undang-undang.

Berdasar pada kesimpulan yang disampaikan sebelumnya, maka penulis merekomendasikan untuk dilakukannya penyesuaian atas pengaturan pembatasan HAM agar seluruhnya diatur dalam undang-undang. Hal tersebut dikarenakan undang-undang merupakan instrumen hukum yang dibentuk atas prakarsa wakil rakyat, sehingga pembatasan yang diberlakukan nantinya dapat memperoleh legitimasi secara tidak langsung.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1996.
- Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca, 2013.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008.
- Manunggal K. Wardaya, *Konstitusionalisme Dalam Dinamika Negara Hukum*, Indepth, Bandar Lampung, 2014.
- Rhona K.M. Smith, Njål Høstmælingen, Christian Ranheim, Satya Arinanto, Fajrul Falaakh, Enny Soeprapto, Ihdhal Kasim, et al., *Hukum Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cet. 4., Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, Rajawali Pers, Depok, 2020.

Jurnal:

- Audrey Le Bret, *COVID-19 Pandemic and Derogation to Human Rights*, *Journal of Law and the Biosciences*, Vol. 7 No. 1, 2020.
- Detlev Vagts, *Carl Schmitt's Ultimate Emergency: The Night of the Long Knives*, *The Germanic Review: Literature, Culture, Theory*, Vol. 87 No. 2, 2012.
- Domenico Cucinotta dan Maurizio Vanelli, *WHO Declares COVID-19 a Pandemic*, *Acta Bio-Medica : Atenei Parmensis*, Vol. 91 No. 1, 2020.
- Ferejohn, J., dan P. Pasquino, *The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers*, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 2 No. 2, 2004.
- Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, *Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan*

- Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 50 No. 2, 2020.
- Rizki Bagus Prasetio, Pandemi Covid-19: Perspektif Hukum Tata Negara Darurat dan Perlindungan HAM, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 15 No. 2, 2021.
- Sefriani, Kewenangan Negara Melakukan Pengurangan dan Pembatasan Terhadap Hak Sipil Politik, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1, 2012.
- Sipghotulloh Mujaddidi, Konstitusionalitas Pembatasan Hak Asasi Manusia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 18 No. 3, 2022.
- Strategi Menangani *Overcrowding* di Indonesia: Penyebab, Dampak, dan Penyelesaiannya, *Institute for Criminal Justice Reform (ICJR)*, Jakarta, 2018

Prosiding, Artikel Majalah, dan Makalah:

- Bisariyadi, Perpu, *Majalah Konstitusi* No. 159, Jakarta, 2020.
- Debora Pasaribu, Fenyoz Ezra Tania, Terra Aura, dan Beningtania Parenden, Kajian Yuridis Dampak Penegakan Aturan Pembatasan Sosial Berskala Besar Terhadap Hak Asasi Masyarakat Sipil di Masa Coronavirus Disease 2019, In COVID-19, *Problematik Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, CV. MEDIA SAINS INDONESIA, Bandung, 2020.
- Fandi Nur Rohman, Dimas Firdausy. H., dan M. Addi Fauzani, Rekonseptualisasi Pembatasan Hak Asasi Manusia Saat Coronavirus Disease (Covid-19) yang Selaras Konstitusi, In COVID-19, *Problematik Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, CV. MEDIA SAINS INDONESIA, Bandung, 2020.
- Herlambang P. Wiratraman, Kebebasan Berekspresi dan Makar dalam Sistem Hukum HAM.
- Subandi Sardjoko, Iwan Ariawan, Pandu Riono, Muhammad Nor Farid, Hafizah Jusril, Wiji Wahyuningsih, Pungkas Bahjuri Ali, et al., *Proyeksi COVID-19 di Indonesia*, Direktorat Kesehatan dan Gizi Masyarakat, Kedeputian Pembangunan Manusia, Masyarakat dan Kebudayaan, Kementerian PPN/Bappenas, Jakarta, 2021.
- Satgas Covid-19, Pengendalian COVID-19 dengan 3M, 3T, Vaksinasi, Disiplin, Kompak, dan Konsisten Buku 2, Satuan Tugas Penanganan Covid-19, Vol. 53.

Situs Daring :

- Adiyanto, Pandemi dan Ancaman Terhadap Demokrasi, *Media Indonesia*, <https://mediaindonesia.com/internasional/372231/pandemi-dan-ancaman-terhadap-demokrasi>. diakses 6 April 2022.
- AFP, Italy declares state of emergency over coronavirus, *France 24*, <https://www.france24.com/en/20200131-italy-declares-state-of-emergency-over-coronavirus>. diakses 5 April 2022.
- AS English, Coronavirus: Which countries have declared state of emergency? https://en.as.com/en/2020/04/08/other_sports/1586370252_184109.html. diakses 21 September 2021.
- Damardono, Haryo, Warga Metro Manila Patuhi Instruksi Penguncian Kota, *Kompas.id*, <https://www.kompas.id/baca/internasional/2020/03/16/warga-metro-manila-patuhi-instruksi-penguncian-kota/>. diakses 11 April 2022.

- Gumay, Hafez, Seni dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Koalisi Seni, <https://koalisiseni.or.id/seni-dan-deklarasi-universal-ham/>. diakses 4 April 2022.
- Hardianto, B Josie Susilo, Perancis Berlakukan Pembatasan, Kompas.id, <https://www.kompas.id/baca/internasional/2020/03/18/perancis-berlakukan-pembatasan>. diakses 11 April 2022.
- Humas Setkab, Presiden Putuskan Pembatasan Sosial Berskala Besar Opsi Atasi Dampak Covid-19, Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, <https://setkab.go.id/Presiden-putuskan-pembatasan-sosial-berskala-besar-opsi-atasi-dampak-covid-19/>. diakses 12 Februari 2022.
- Ihsanuddin, Wacana Darurat Sipil Covid-19 dan Digunakannya PERPPU Era Soekarno..., Kompas.com, <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/31/10324101/wacana-darurat-sipil-covid-19-dan-digunakannya-PERPPU-era-soekarno?page=all>. diakses 16 Desember 2021.
- Perper, Rosie, Ellen Cranley, dan Sarah Al-Arshani, Almost all US states have declared states of emergency to fight coronavirus — here’s what it means for them, Business Insider, <https://www.businessinsider.com/california-washington-state-of-emergency-coronavirus-what-it-means-2020-3?IR=T#maryland-3>. diakses 16 Desember 2021.
- The International Center for Not-for-Profit Law, COVID-19 Civic Freedom Tracker, ICNL.org, <https://www.icnl.org/covid19tracker/?location=&issue=5&date=&type=>. diakses 7 November 2021.
- Tim detikcom, Kontroversi Darurat Militer Muhadjir Effendy, detikNews, <https://news.detik.com/berita/d-5647481/kontroversi-darurat-militer-muhadjir-effendy>. diakses 16 Desember 2021.

Lainnya:

- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komentar Umum 5 Pasal 4 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, In Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dan Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, Komnas HAM, Jakarta, 2009.
- Komnas HAM 2020, Pemajuan & Penegakan HAM di Era Pandemi COVID-19: Laporan Tahunan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia 2020, Jakarta, 2021.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Emergency Measures and COVID-19: Guidance, Human Rights at the Heart of Response, www.ohchr.org.
- UN Commission on Human Rights, The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights. <https://www.refworld.org/docid/4672bc122.html>.