

Evaluasi Kerangka Hukum Penanganan Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat

Novianto Murti Hantoro

Pusat Penelitian Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI
Gedung Nusantara 1 Lantai 2, DPR RI
Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan, Jakarta
Email: novianto.hantoro@dpr.go.id

Naskah diterima: 3 Agustus 2021
Naskah direvisi: 29 September 2021
Naskah diterbitkan: 30 November 2021

Abstract

The handling of the Covid-19 pandemic has been going on for more than a year. The Covid-19 pandemic is being handled within various legal frameworks by several countries. This article evaluates the legal framework from the perspective of emergency constitutional law by discussing the legal framework used and evaluating its advantages and disadvantages. The aim is to contribute ideas to the discipline of emergency constitutional law and to evaluate the legal framework. The writing of this article uses normative legal research methods and qualitative analysis through juridical and comparative analysis. Based on the results of the analysis, Indonesia is in the category of observing existing laws in handling the Covid-19 pandemic. The enforcement of existing law as an emergency measure is not the same as enforcing emergency constitutional law, because there are elements that are not fulfilled, for example until when the law remains in force. When compared the two of enforcing the existing laws and drafting a new law specifically for handling the Covid 19 pandemic, there are advantages and disadvantages. The advantages of enforcing the existing laws will be the disadvantages of drafting a new law and vice versa. One of them, with the new law, the handling will be more focused than enforcing the three existing laws with different leading sectors. The current legal framework for handling the Covid-19 pandemic has weaknesses, but it has not failed. If the situation returns to normal, the emergency decrees and several related regulations need to be revoked.

Keywords: emergency constitutional law; pandemic; Covid-19

Abstrak

Penanganan pandemi Covid-19 sudah berlangsung lebih dari satu tahun. Pandemi Covid-19 ditangani dengan kerangka hukum beragam oleh beberapa negara. Artikel ini mengevaluasi kerangka hukum tersebut dari perspektif hukum tata negara darurat dengan membahas kerangka hukum yang digunakan serta evaluasi terhadap kelebihan dan kekurangannya. Tujuannya untuk memberikan sumbangan pemikiran terhadap ilmu hukum tata negara darurat dan mengevaluasi kerangka hukum tersebut. Penulisan artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dan analisis kualitatif melalui analisis yuridis dan perbandingan. Berdasarkan hasil analisis, Indonesia masuk dalam kategori menggunakan undang-undang yang ada (*existing law*) dalam penanganan pandemi Covid-19. Penggunaan *existing law* sebagai tindakan darurat tidak sama dengan menerapkan hukum tata negara darurat, karena terdapat unsur yang tidak terpenuhi, misalnya kapan penggunaan undang-undang tersebut akan berakhir. Apabila dibandingkan antara penggunaan *existing law* dan membentuk undang-undang baru khusus untuk penanganan pandemi Covid 19, terdapat kelebihan dan kekurangan. Kelebihan penggunaan *existing law* akan menjadi kekurangan pembentukan undang-undang baru, dan sebaliknya. Salah satunya, dengan undang-undang baru, penanganan akan lebih fokus dibandingkan dengan menggunakan tiga undang-undang yang ada dengan *leading sector* yang berbeda. Kerangka hukum penanganan pandemi Covid-19 saat ini memiliki kelemahan, namun tidak gagal. Apabila situasi kembali normal, penetapan kedaruratan dan beberapa aturan terkait perlu dicabut.

Kata kunci: Hukum Tata Negara Darurat; pandemi; Covid-19

I. Pendahuluan

Pada tanggal 11 Maret 2020, Direktur Jenderal *World Health Organization* (WHO) membuat pernyataan di hadapan media bahwa dalam dua minggu terakhir, jumlah kasus Covid-19 di luar Tiongkok telah meningkat 13 kali lipat, dan jumlah negara yang terkena dampak meningkat tiga kali lipat. Pada saat itu terdapat lebih dari 118.000 kasus Covid-19 di 114 negara, dan 4.291 orang telah kehilangan nyawa.¹ Sementara ribuan lainnya sedang berjuang melawan penyakit tersebut di rumah sakit. WHO memperkirakan dalam beberapa hari dan minggu ke depan akan terdapat peningkatan jumlah kasus, jumlah kematian, dan jumlah negara yang terkena dampak. Dengan memperhatikan kondisi wabah ini dan keprihatinan terhadap tingkat penyebaran dan keparahan yang mengkhawatirkan, WHO menyatakan Covid-19 sebagai pandemi.²

Menyatakan suatu penyakit sebagai pandemi, bukan hal yang mudah. Menurut WHO, *“Pandemic is not a word to use lightly or carelessly. It is a word that, if misused, can cause unreasonable fear, or unjustified acceptance that the fight is over, leading to unnecessary suffering and death”*. (Pandemi bukanlah kata yang dengan mudah dapat digunakan atau dapat digunakan secara sembarangan. Pandemi merupakan kata yang, jika disalahgunakan, dapat

menyebabkan ketakutan yang berlebihan, atau penerimaan yang keliru sehingga mengarah pada penderitaan dan kematian yang tidak perlu).

Peringatan dari WHO tersebut ditindaklanjuti oleh banyak negara, termasuk Indonesia. Pada tanggal 31 Maret 2020 Presiden menetapkan Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19. Selanjutnya pada tanggal 13 April 2020, Presiden menetapkan Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional.

Produk hukum lainnya yang diterbitkan berkenaan dengan penanganan Covid-19, antara lain Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka Percepatan Penanganan Covid-19 (PP PSBB), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat menjadi Undang-Undang (UU) No. 2 Tahun 2020, Peraturan Presiden (Perpres) No. 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional, dan Instruksi Presiden (Inpres) No. 4 Tahun 2020 tentang *Refocussing* Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka Penanganan Covid-19. Secara kronologis, produk-produk hukum tersebut dapat dilihat di dalam Tabel 1.

Tabel 1. Produk Hukum Penanganan Pandemi Covid-19

No.	Tanggal Ditetapkan	Produk Hukum	Nomor	Tentang
1.	13 Maret 2020	Keppres	7 Tahun 2020	Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19
2.	20 Maret 2020	Keppres	9 Tahun 2020	Perubahan atas Keputusan Presiden No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19
3.	20 Maret 2020	Inpres	4 Tahun 2020	<i>Refocussing</i> Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka Percepatan Penanganan Covid-19

4.	31 Maret 2020	Perppu	1 Tahun 2020	Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan
5.	31 Maret 2020	PP	21 Tahun 2020	Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka Percepatan Penanganan Covid-19
6.	31 Maret 2020	Perpres	52 Tahun 2020	Pembangunan Fasilitas Observasi dan Penampungan dalam Penanggulangan Covid-19 atau Penyakit Infeksi <i>Emerging</i> di Pulau Galang, Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau.
7.	31 Maret 2020	Keppres	11 Tahun 2020	Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19
8.	13 April 2020	Keppres	12 Tahun 2020	Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional.
9.	16 Mei 2020	UU	2 Tahun 2020	Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang.
10.	20 Juli 2020	Perpres	82 Tahun 2020	Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional.
11.	5 Oktober 2020	Perpres	99 Tahun 2020	Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi dalam rangka Penanggulangan Pandemi Covid-19.

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Penanganan pandemi Covid-19 hingga saat ini sudah berlangsung lebih dari satu tahun. Ketua Tim Mitigasi, Pengurus Besar Ikatan Dokter Indonesia (PB IDI), Adib Khumaidi menyebutkan bahwa secara garis besar terdapat empat permasalahan pokok dalam penanganan pandemi Covid-19 di Indonesia, yaitu belum kuat dan sinergisnya regulasi tentang sistem kesehatan nasional; ketidaksiapan sistem kesehatan nasional dalam menghadapi situasi pandemi Covid-19; ketergantungan industri dan teknologi kesehatan terhadap luar negeri; dan ketidaksiapan, kurangnya kesadaran, dan ketidakpatuhan masyarakat dalam menghadapi situasi pandemi Covid-19.³ Sementara Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) menyatakan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas kondisi krisis ini, sesuai dengan

amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) yang menyatakan bahwa hak kesehatan dijamin oleh negara. YLBHI berpendapat pemerintah abai tidak melaksanakan mandat pembentukan peraturan-peraturan turunan seperti Peraturan Pemerintah tentang Penanggulangan Darurat Kesehatan Masyarakat.⁴

Evaluasi terhadap kerangka hukum penanganan pandemi Covid-19 sebagaimana digambarkan di dalam Tabel 1 perlu dilakukan dalam perspektif hukum tata negara darurat. Hal ini mengingat pandemi Covid-19 mengakibatkan kehidupan tidak berlangsung normal. Covid-19 telah mengakibatkan meninggalnya 140.323

3 "Satu Tahun Covid-19 di Indonesia, IDI Ungkap 4 Masalah Pokok Penanganan Pandemi Corona", 1 Maret 2021, <https://www.liputan6.com/health/read/4494865/satu-tahun-covid-19-di-indonesia-idi-ungkap-4-masalah-pokok-penanganan-pandemi-corona>, diakses tanggal 18 September 2021.

4 "Carut Marut Penanganan Covid-19 RI, Pemerintah Dianggap Abai", 6 Juli 2021, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5632984/carut-marut-penanganan-covid-19-ri-pemerintah-dianggap-abai>, diakses tanggal 18 September 2021.

jiwa meninggal dunia⁵ dan banyak sektor yang terdampak sehingga pantas dinyatakan sebagai keadaan darurat (*state of emergency*).

Di dalam perspektif hukum tata negara, terdapat perbedaan antara hukum dalam keadaan normal dengan hukum dalam keadaan darurat. Menurut John Ferejohn dan Pasquale Pasquino “the notion that there should be provisions for two legal system, one that operates in normal circumstances to protect rights and liberties, and another that is suited to dealing with emergency circumstances”.⁶ Berdasarkan pendapat tersebut, Jimly Asshiddiqie menyebutkan tentang *constitutional dualism* atau dualisme konstitusional.⁷ Sistem yang pertama berlaku dalam keadaan normal guna melindungi hak-hak dan kebebasan sistem, serta yang kedua berlaku untuk keadaan yang bersifat darurat.⁸ Hukum yang berlaku dalam keadaan darurat atau luar biasa itu disebut sebagai hukum tata negara darurat, *emergency law*, *martial law*, atau *staatsnoodrecht*. Di dalamnya berlaku doktrin yang diistilahkan oleh Georg Jellinek dengan *onrecht word recht*. sesuatu yang melanggar hukum menjadi berdasar atas hukum, sesuatu yang bukan hukum menjadi hukum. *Abnormale recht voor abnormale tijd*, Hukum yang bersifat tidak normal hanya berlaku dalam keadaan tidak normal pula.⁹

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, artikel ini akan mengevaluasi kerangka hukum penanganan pandemi Covid-19 tersebut dari perspektif hukum tata negara darurat, dengan menjawab pertanyaan:

1. Bagaimana konstruksi hukum penanganan pandemi Covid-19 dari perspektif hukum tata negara darurat?
2. Bagaimana evaluasi terhadap kelebihan dan kekurangan penggunaan kerangka hukum penanganan pandemi Covid-19 saat ini?

Penulisan artikel ini memiliki tujuan akademis dan tujuan praktis. Secara akademis, artikel

5 “Peta Sebaran”, 19 September 2021, <https://covid19.go.id/peta-sebaran>, diakses tanggal 19 September 2021.

6 John Ferejohn dan Pasquale Pasquino, “The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers”, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 2, No. 2, 2004, hal. 234.

7 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta; PT Rajagrafindo Persada, 2007, hal. 22.

8 *Ibid.*

9 *Ibid.*, hal. 23.

ini bertujuan untuk memberikan sumbangan pemikiran terhadap ilmu hukum tata negara pada umumnya dan hukum tata negara darurat pada khususnya, yang jarang dibahas serta masih menggunakan perspektif dan undang-undang lama. Secara praktis, artikel ini bertujuan untuk memberikan sumbang saran terhadap perbaikan kerangka hukum penanganan keadaan darurat dengan menerapkan hukum tata negara darurat melalui evaluasi kerangka hukum penanganan pandemi Covid-19.

Permasalahan pandemi Covid-19 dan hukum darurat negara telah dibahas oleh beberapa penulis. Aquinaldo Stelvdv Tanauma, Alfreds J. Rondonuwu, dan Presly Prayogo telah menulis mengenai “Perlindungan Negara Menghadapi Corona Virus Disease 2019 berdasarkan Hukum Tata Negara Darurat”. Tujuan dari tulisan ini untuk mengetahui bagaimana perkembangan Covid-19 di Indonesia serta dampaknya dalam kehidupan masyarakat dan bagaimana langkah yang ditempuh Pemerintah untuk menghadapi pandemi Covid-19 berdasarkan kajian hukum tata negara darurat. Artikel ini tidak banyak membahas mengenai hukum tata negara darurat, namun lebih banyak membahas dampak pandemi Covid-19 dan langkah yang ditempuh oleh pemerintah, namun di bagian penutup disimpulkan bahwa Presiden tidak mengkategorikan Covid-19 dalam kategori bahaya namun masuk pada terminologi yang kedua, yakni kepentingan yang memaksa sesuai dengan Pasal 22 UUD 1945.¹⁰

Selanjutnya, Beni Kurnia Illahi dan Haykal menulis mengenai “Prinsip dan Dinamika Hukum Keuangan Negara Darurat dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19”. Tulisan ini lebih membahas mengenai konsep, prinsip dan pengaturan hukum keuangan negara darurat dalam bingkai sistem ketatanegaraan Indonesia dan dinamika serta gagasan ke depan kebijakan keuangan negara dalam penanggulangan pandemi Covid-19, sehingga bersandar pada prinsip-prinsip

10 Aquinaldo Stelvdv Tanauma, Alfreds J. Rondonuwu, dan Presly Prayogo, “Perlindungan Negara Menghadapi Corona Virus Disease 2019 Berdasarkan Hukum Tata Negara Darurat”, *Jurnal Lex Administratum*, Vol. IX, No. 3, April 2021, hal. 261-271.

pengelolaan keuangan negara.¹¹ Berikutnya, Tomy Michael menulis tentang “Hukum Tata Negara Darurat Corona di Indonesia”. Tujuan penelitian di dalam artikel ini menawarkan kebaruan terkait status kedaruratan yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia. Tulisan ini pada kesimpulannya menyarankan pemerintah harus segera melakukan *lockdown* karena dalam prinsip hukum tata negara darurat adalah hal mutlak yang harus dilakukan.¹² Berbeda dengan artikel-artikel tersebut, artikel ini akan mengevaluasi kerangka hukum penanganan pandemi Covid-19 yang telah berlangsung lebih dari satu tahun ini dalam perspektif hukum tata negara darurat.

II. Metode Penelitian

Penulisan artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif yang dimaksudkan adalah penelitian terhadap sistematika hukum.¹³ Penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.¹⁴ Dalam hal ini penelitian terhadap sistematika peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penanganan pandemi Covid-19. Analisis dilakukan secara kualitatif melalui analisis yuridis dan dengan metode perbandingan, yaitu dengan membandingkan pengaturan penanganan pandemi Covid-19 di Indonesia dengan negara-negara lain.

III. Konstruksi Hukum Tata Negara Darurat Penanganan Pandemi Covid-19

Menurut Herman Sihombing, hukum tata negara darurat merupakan rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan keadaan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan biasa menurut perundang-undangan dan hukum yang

umum di Indonesia.¹⁵ Berdasarkan hal tersebut, unsur yang harus ada ialah:¹⁶

1. adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa;
2. upaya biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada;
3. kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada pemerintah negara untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali dalam kehidupan normal;
4. wewenang luar biasa itu dan hukum tata negara darurat itu adalah untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.

UUD NRI Tahun 1945 tidak menggunakan kata darurat melainkan keadaan bahaya. Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Beberapa pendapat menyebutkan hukum tata negara darurat juga terkait dengan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945, salah satunya M. Syarif Nuh dalam artikelnya tentang “Hakekat Keadaan Darurat Negara (*State of Emergency*) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”.¹⁷ Di dalam artikel tersebut disimpulkan: pertama, ukuran atau dasar pembentukan Perppu oleh Presiden didasarkan pada keadaan atau peristiwa yang sangat luar biasa (tidak normal) dari suatu negara yang berwujud berupa keadaan darurat negara (*state of emergency*). Kedua, hakekat atau kandungan dari keadaan darurat negara (*state of emergency*) yang menimbulkan kegentingan yang memaksa terdiri atas 3 (tiga) unsur, yaitu adanya ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*); adanya kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), dan adanya keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia. Idealnya, Perppu hanya dapat dibentuk oleh Presiden apabila memenuhi ketiga

11 Beni Kurnia Illahi dan Haykal, “Prinsip dan Dinamika Hukum Keuangan Negara Darurat dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19”, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 10, Nomor 1, April 2021, hal. 1-22.

12 Tomy Michael, “Hukum Tata Negara Darurat Corona di Indonesia”, *Mimbar Keadilan*, Volume 13, Nomor 2, Agustus 2020, hal. 163-172.

13 H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2009, hal. 24.

14 *Ibid.*, hal. 25.

15 Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1996, hal. 1.

16 *Ibid.*

17 Muhammad Syarif Nuh, “Hakekat Keadaan Darurat Negara (*State of Emergency*) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, *Jurnal Hukum*, Volume 18, No. 2, April 2011, hal. 229-246.

unsur keadaan darurat negara secara bersamaan, memenuhi prinsip atau asas proporsionalitas yang mengandung unsur kewajaran dan memenuhi syarat-syarat lainnya sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.¹⁸

Namun, Hakim Konstitusi Daniel Yusmic menyebutkan bahwa dalam praktik selama ini, Perppu tidak selalu dikaitkan dengan keadaan bahaya atau darurat sebagaimana disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, sehingga memberi kesan bahwa kegentingan memaksa tidak harus darurat. Dalam perkembangannya, pada saat pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan kriteria kegentingan memaksa sebagai indikator jika Presiden ingin menetapkan Perppu.¹⁹ Dalam sejarah pembentukan Perppu di Indonesia, Perppu yang dibentuk oleh tujuh Presiden yang menggunakan kewenangan tersebut, pada umumnya merupakan pengaturan di bidang ekonomi dan menunjukkan kriteria-kriteria antara lain: bersifat mendesak karena keterbatasan waktu, mengandung unsur terjadinya krisis, adanya kekosongan hukum, adanya aturan yang tidak memadai sehingga butuh penyempurnaan, serta penundaan pemberlakuan suatu ketentuan undang-undang. Kriteria-kriteria yang menjadi alasan dalam pembentukan Perpu ini tidak terpenuhi secara kumulatif dan lebih cenderung karena mendesak dibandingkan karena

faktor terjadinya krisis.²⁰ Berdasarkan hal tersebut, terdapat kecenderungan untuk mengesampingkan dasar Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum tata negara darurat karena praktik yang terjadi selama ini. Dengan mengesampingkan praktik yang menyimpang selama ini, Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 dapat dikategorikan sebagai dasar untuk hukum tata negara darurat sepanjang memenuhi kriteria kedaruratan atau keadaan bahaya (*state of emergency*).

Peraturan perundang-undangan yang pernah ada terkait keadaan bahaya adalah peraturan peninggalan kolonial Belanda “*Regeling of de Staat van Oorlog en van Beleg*” (*Staatsblad* 1939 No. 582) atau SOB; UU No. 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya; UU No. 74 Tahun 1957 tentang Pencabutan “*Regeling op de Staat van Oorlog en Beleg*” dan Penetapan Keadaan Bahaya; dan Perppu No. 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan UU No. 74 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya. Perppu No. 23 Tahun 1959 diubah melalui Perppu Nomor 52 Tahun 1960 tentang Perubahan Pasal 43 ayat (5) Perppu No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Pasca-reformasi sempat digagas Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya, namun RUU tersebut gagal terbentuk.

Pengaturan mengenai keadaan bahaya di dalam beberapa peraturan perundang-undangan dapat dilihat di dalam Tabel 2.

Tabel 2. Pengaturan tentang Keadaan Bahaya Sumber: diolah dari berbagai sumber

No.	Undang-Undang/Perppu	Keadaan Bahaya
1.	UU No. 6 Tahun 1946	Keadaan bahaya dinyatakan, jika terjadi: a) serangan, b) bahaya serangan, c) pemberontakan atau perusuhan, hingga dikhawatirkan pemerintah sipil tidak sanggup menjalankan pekerjaannya, d) bencana alam.

18 *Ibid.*, hal. 245.

19 Nano Tresna Arfana, Lulu Anjarsari (ed.), 23 Agustus 2020, “Perpu dalam Desain Hukum Tata Negara Darurat” <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16513&menu=2>, diakses tanggal 27 Juli 2021.

20 Andi Yuliani, “Peraturan Pemerintah dari Masa ke Masa”, http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=3000:peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang-dari-masa-ke-masa&catid=100&Itemid=180, diakses tanggal 18 September 2021.

2. UU No. 74 Tahun 1957	<p>Seluruh wilayah atau tiap-tiap bagian wilayah Indonesia dapat dinyatakan dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat atau keadaan perang, oleh Presiden atas keputusan Dewan Menteri, apabila:</p> <p>a) keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;</p> <p>b) timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Indonesia dengan cara apapun juga.</p>
3. Perppu No. 23 Tahun 1959	<p>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:</p> <p>keamanan atau ketertiban hukum 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;</p> <p>a) timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;</p> <p>b) hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.</p>

Berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagaimana Tabel 2, terdapat beberapa kondisi untuk dinyatakan sebagai keadaan bahaya, yaitu perang, serangan, pemberontakan, kerusuhan, dan bencana alam. Pernyataan keadaan bahaya dilakukan oleh Presiden, kecuali pada masa Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, yang diatur dalam UU No. 74 Tahun 1957 dilakukan oleh Presiden atas keputusan Dewan Menteri. Pernyataan keadaan bahaya ditetapkan apabila dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan negara secara biasa.

Berbeda dengan konstitusi Indonesia yang hanya mengatur mengenai hal-hal pokok untuk selanjutnya diserahkan pengaturannya dengan undang-undang, konstitusi Turki mengatur mengenai *state of emergency* secara lengkap. Pasal

119 Konstitusi Turki menyebutkan:²¹

In the event of war, the emergence of a situation necessitating war, mobilization, an uprising, strong rebellious actions against the motherland and the Republic, widespread acts of violence of internal or external origin threatening the indivisibility of the country and the nation, emergence of widespread acts of violence aimed at the destruction of the Constitutional order or of fundamental rights and freedoms, serious deterioration of public order because of acts of violence, occurrence of natural disasters, outbreak of dangerous epidemic diseases or emergence of a serious economic crisis; the President of the Republic may declare state of emergency in one region or nationwide for a period not exceeding six months.

21 III. Administration of State of Emergency, Article 119. Constitution of the Republic of Turkey, https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf, diakses tanggal 26 Juli 2021.

(Dalam hal perang, munculnya situasi yang memerlukan perang, mobilisasi, pemberontakan, tindakan memberontak yang kuat terhadap tanah air dan Republik, tindakan kekerasan yang meluas yang berasal dari dalam atau luar yang mengancam keutuhan negara dan bangsa, munculnya tindak kekerasan yang meluas yang bertujuan untuk menghancurkan tatanan konstitusi atau hak-hak dan kebebasan dasar, gangguan yang serius terhadap ketertiban umum karena tindakan kekerasan, terjadinya bencana alam, wabah penyakit epidemi yang berbahaya atau munculnya krisis ekonomi yang serius; Presiden Republik dapat menyatakan keadaan darurat di satu wilayah atau nasional untuk jangka waktu tidak lebih dari enam bulan).

Setelah pernyataan keadaan darurat, terdapat prosedur yang harus dipenuhi, yaitu harus diumumkan dalam Berita Negara pada tanggal pernyataan keadaan darurat dibuat dan pernyataan keadaan darurat tersebut harus diajukan ke lembaga perwakilan untuk mendapatkan persetujuan pada hari yang sama. (*The decision to declare state of emergency shall be published in the Official Gazette on the date of the decision and shall be submitted for approval to the Grand National Assembly of Turkey on the same day*).²²

Jika *Grand National Assembly* Turki sedang dalam masa reses, anggota majelis harus segera dipanggil. *Grand National Assembly* dapat mengurangi atau memperpanjang jangka waktu atau mencabut keadaan darurat. *Grand National Assembly* dapat memperpanjang periode keadaan darurat paling lama empat bulan setiap kali atas permintaan Presiden. Dalam hal perang, batas waktu empat bulan tidak berlaku. Pembatasan dan penangguhan sementara hak-hak dan kebebasan dasar sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusi dan tindakan-tindakan yang dilakukan selama keadaan darurat harus diatur dengan undang-undang. Dalam keadaan darurat, Presiden Republik dapat mengeluarkan keputusan presiden tentang hal-hal yang diperlukan oleh keadaan darurat. Keputusan-keputusan itu diumumkan dalam

Berita Negara dan disampaikan kepada *Grand National Assembly* Turki pada hari yang sama untuk mendapatkan persetujuan, kecuali dalam hal *Grand National Assembly* tidak dapat bersidang karena peristiwa perang atau *force majeure*. Apabila tidak mendapatkan persetujuan, keputusan presiden tersebut secara otomatis batal.²³

Apabila dibandingkan dengan konstitusi Turki tersebut, ketentuan UUD NRI Tahun 1945 mengenai keadaan darurat masih sangat sumir. Tidak mudah melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 mengingat sifatnya yang *rigid*.²⁴ Dalam konteks keadaan bahaya, undang-undang yang diamanatkan oleh Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 masih mengacu pada Perppu No. 23 Tahun 1959 yang tentu saja sudah banyak yang perlu disesuaikan dengan kondisi saat ini. Sementara apabila didalilkan dengan 'kegentingan yang memaksa', subjektivitas Presiden sangat tinggi, dan sebagaimana menurut Hakim Konstitusi Daniel Yusmic sebelumnya, dalam praktik selama ini, Perppu tidak selalu dikaitkan dengan keadaan bahaya atau darurat sebagaimana disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya, bagaimanakah pengaturan hukum tata negara darurat dalam penanganan pandemi Covid-19? Dengan mengutip pendapat Kouroutakis and Ranchordás, Molloy menyatakan keadaan darurat adalah sebuah rezim kekuasaan dan aturan hukum khusus yang dijalankan ketika suatu negara menghadapi ancaman besar. Hukum normal sering tidak dapat digunakan dalam keadaan darurat, sehingga diberlakukan aturan khusus di luar kebiasaan.²⁵ Terdapat beberapa cara berbeda yang dilakukan oleh negara dalam situasi tanggap darurat pandemi Covid-19. Menurut Molloy, setidaknya ada tiga pendekatan utama pemberlakuan tindakan darurat dalam penanganan Covid-19, yaitu:²⁶

- 1) mengandalkan ketentuan dalam konstitusi yang mengatur mengenai keadaan darurat.
- 2) menggunakan undang-undang yang ada untuk

²³ *Ibid.*

²⁴ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, hal. 25.

²⁵ Sean Molloy, *Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes*, Stockholm: International IDEA, 2020, hal. 10.

²⁶ *Ibid.*, hal. 10-12.

²² *Ibid.*

memberikan dasar bagi tindakan darurat atau membentuk undang-undang baru.

- 3) pendekatan yang ambigu yang tidak memiliki dasar hukum yang eksplisit, seperti tindakan eksekutif yang tidak memiliki (atau tampaknya tidak memiliki) landasan hukum yang spesifik.

Dengan mengutip Tom Ginsburg and Mila Versteeg, Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni menyebutkan terdapat tiga model pilihan kedaruratan negara-negara di dunia:²⁷

- 1) *the declaration of a state of emergency under the constitution*, yaitu negara-negara yang memilih melakukan aktivasi kedaruratan berdasar konstitusi.
- 2) *the use of existing legislation dealing with public health or national disasters (legislative model)*, yaitu negara-negara yang memilih untuk menggunakan perangkat hukum di tingkat undang-undang, khususnya yang terkait kesehatan masyarakat dan bencana nasional.
- 3) *the passing of new emergency legislation*, yaitu negara-negara yang memilih untuk membentuk perangkat undang-undang baru khusus untuk penanganan pandemi Covid-19.

Pada bagian akhir artikelnya, Ginsburg dan Versteeg menyebutkan “*we just started a global and systematic survey of the legal bases of Covid-19 responses, and we expect to find other cases where governments acted without a clear legal basis*”.²⁸ Mereka sedang memulai survei global dan sistematis terhadap kerangka hukum penanganan Covid-19 dan berharap dapat menemukan contoh kasus dimana terdapat pemerintahan yang bertindak tanpa dasar hukum yang jelas dalam penanganan pandemi Covid-19. Pada bagian 2, Ginsburg dan Versteeg menyampaikan tiga prinsip penting untuk meminimalisir risiko penyalahgunaan ketika pemerintah diberikan kekuasaan untuk membatasi hak-hak, yaitu: (1) *providing for legislative and judicial oversight of the executive*, memberikan kewenangan

kepada legislatif dan yudisial untuk melakukan pengawasan (2) *limiting exceptional measures to those strictly necessary*, memberikan batasan secara ketat tindakan-tindakan yang hanya benar-benar diperlukan, dan (3) *ensuring that such powers endure only for the duration of the outbreak*, memastikan penggunaan kekuasaan tersebut dibatasi dalam rentang waktu tertentu hanya selama pandemi.²⁹

Di dalam pendapat Molloy, terdapat satu kriteria, yaitu pendekatan yang ambigu yang tidak memiliki dasar hukum yang eksplisit, seperti tindakan eksekutif yang tidak memiliki (atau tampaknya tidak memiliki) landasan hukum yang spesifik.³⁰ Dengan menggabungkan kedua pendapat tersebut, dapat disusun 4 kategori atau model penggunaan dasar hukum yang diterapkan oleh negara-negara dalam penanganan pandemi Covid-19, yaitu:

- 1) Menggunakan ketentuan di dalam konstitusi;
- 2) Menggunakan undang-undang yang ada;
- 3) Membentuk undang-undang baru;
- 4) Tindakan eksekutif tanpa dasar hukum yang spesifik.

Dalam kategori no. 1, diberlakukan keadaan darurat dengan: a) berdasarkan pada konstitusi yang menyebutkan adanya darurat kesehatan secara eksplisit, b) penafsiran dari teks konstitusi, dan c) sama sekali tidak memiliki dasar konstitusional untuk menyatakan keadaan darurat untuk menanggapi Covid-19.³¹ Untuk huruf a) selain Turki sebagaimana disebutkan di atas, Molloy mencontohkan Madagaskar yang menggunakan ketentuan Pasal 61 yang menyatakan Keadaan Darurat Kesehatan selama dua minggu pada tanggal 21 Maret 2020.³² Untuk huruf b), ketika alasan yang berhubungan dengan kesehatan tidak secara tegas diatur dalam konstitusi, dilakukan penafsiran untuk memasukkan keadaan darurat kesehatan. Molloy mencontohkan Kolombia dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 213 Konstitusi 1991 yang menafsirkan pandemi

27 Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, “Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Covid-19”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 50, No. 2, 2020, hal. 441.

28 Tom Ginsburg dan Mila Versteeg, “States of Emergencies: Part I”, 17 April 2020, <https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-i/>, diakses tanggal 14 September 2021.

29 Tom Ginsburg dan Mila Versteeg, “States of Emergencies: Part II”, 20 April 2020, <https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-ii/>, diakses tanggal 14 September 2021.

30 Sean Molloy, *Emergency Law....*, hal. 10.

31 *Ibid.*

32 *Ibid.*

sebagai gangguan serius terhadap ketertiban umum yang mengancam kelembagaan negara, stabilitas dan keamanan atau kedamaian warga negara.³³

Untuk kategori no. 2, yaitu menggunakan undang-undang yang ada untuk memberikan dasar bagi tindakan darurat, Molloy mencontohkan Kenya dengan UU Kesehatan Masyarakat tahun 1921. Undang-undang ini adalah undang-undang utama negara yang berlaku untuk krisis kesehatan publik. Undang-undang ini memberi wewenang kepada otoritas kesehatan masyarakat, yaitu Menteri Kesehatan, untuk mengambil berbagai tindakan selama krisis kesehatan masyarakat, termasuk menyatakan suatu penyakit sebagai 'yang dapat dinyatakan sebagai penyakit menular' atau epidemi, endemik, atau penyakit menular yang berat dan mengambil langkah-langkah pencegahan dan penanganan yang diperlukan untuk melawannya.³⁴ Contoh lain yang disampaikan adalah Myanmar, Nepal, dan Afrika Selatan.³⁵

Untuk kategori no. 3, negara yang membentuk undang-undang baru, misalnya, Papua Nugini setelah menyatakan keadaan darurat, membentuk UU tentang Pandemi Nasional 2020.³⁶ Selain itu juga United Kingdom.³⁷

Untuk kategori no. 4, Molloy mencontohkan Republik Afrika Tengah, Rwanda, Somalia dan Sri Lanka. Majelis Nasional Republik Afrika Tengah tidak membentuk aturan hukum untuk hal tersebut. Presiden Touadéra menjalankan kekuasaan luar biasa secara *de facto* selama tahap awal krisis Covid-19.³⁸ Di Rwanda, *lockdown* nasional dan lokal ditetapkan atas dasar pernyataan Presiden dan resolusi Kabinet tanpa persetujuan parlemen atau tanpa melaksanakan mekanisme yang diatur dalam konstitusi. Somalia juga telah mengambil langkah-langkah untuk memerangi Covid-19 tanpa mengacu pada instrumen hukum tertentu. Selama tahap awal pandemi. Pemerintah Sri Lanka melakukan *lockdown*

seluruh pulau tanpa kejelasan dasar hukum untuk membenarkan tindakan yang diambil.³⁹

Dari referensi lain, yaitu publikasi tentang "States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States IV", yang disusun oleh Zuzana Alexandre, Micaela Del Monte, Gianna Eckert, Silvia Kotanidis, Vendula Langova and Violeta Rakovska dari *European Parliamentary Research Service*, digambarkan mengenai langkah-langkah yang diambil oleh negara Siprus, Yunani, Ceko, Irlandia, Slovakia, dan Lithuania dalam penanganan pandemi Covid-19.⁴⁰

Untuk Indonesia, sebagaimana dikemukakan sebelumnya, ketentuan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan untuk menetapkan syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya dengan undang-undang. Sayangnya, undang-undang yang berlaku terkait dengan hal itu saat ini adalah Perppu No. 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan UU Nomor 74 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya. Di dalam Perppu tersebut, pandemi tidak disebutkan secara eksplisit sebagai salah satu kategori keadaan bahaya. Selain masalah keamanan dan ketertiban hukum serta perang, kategori lainnya adalah hidup negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara. Kemudian dari tiga keadaan tersebut akan ditetapkan keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang. Konteks ini tidak tepat untuk diberlakukan terkait dengan masalah pandemi. Hal ini terlihat dari dasar hukum Keppres Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19 yang menggunakan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan UU No. 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan. Selanjutnya, Presiden juga menetapkan Bencana Nasional Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional dengan dasar hukum Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*, hal. 11.

35 *Ibid.*

36 *Ibid.*

37 "CoronavirusAct2020", 26 Maret 2020, *Instituteforgovernment.org.uk*, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/coronavirus-act>, diakses tanggal 26 Juli 2021.

38 Sean Molloy, *Emergency Law*..., hal. 12.

39 *Ibid.*

40 Zuzana Alexandre, Micaela Del Monte, Gianna Eckert, Silvia Kotanidis, Vendula Langova and Violeta Rakovska, Juli 2020, "States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in certain Member States IV", [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652002/EPRS_BRIE\(2020\)652002_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652002/EPRS_BRIE(2020)652002_EN.pdf), diakses tanggal 24 Juli 2021.

Menular, dan UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Artinya, apabila dikaitkan dengan pendekatan perberlakuan tindakan darurat atau model pilihan kedaruratan, Indonesia masuk dalam kategori menggunakan undang-undang yang ada (*existing legislation*).

Menurut Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni di tingkat undang-undang terdapat berbagai undang-undang yang juga memiliki karakter kedaruratan yang tidak terkait langsung dengan kedaruratan berdasar konstitusi. Akibatnya, aktivasi kedaruratan terhadap berbagai undang-undang tersebut berimplikasi kepada kekuasaan yang terbatas kepada penguasa daruratnya. Namun, jika dilihat dari segi jaminan kebebasan dan pemenuhan hak asasi manusia dalam kondisi pemberlakuan kondisi darurat, aktivasi darurat berdasar undang-undang memiliki keunggulan. Kekuasaan penguasa darurat menjadi lebih fokus kepada jenis kedaruratannya dan tidak banyak prosedur demokrasi dan pemenuhan hak asasi yang disimpangi. Dalam menghadapi Covid 19 nampak pilihan kedaruratan ini yang menjadi pilihan Pemerintah Republik Indonesia sehingga seharusnya tidak terdapat represi kebebasan berekspresi yang tidak perlu dalam penanganan Covid-19 di Indonesia.⁴¹

Menurut Sajida Humaira, Ali Safaat, dan Muhammad Dahlan, penetapan status darurat bencana nasional dan status kedaruratan kesehatan masyarakat merupakan opsi yang diambil pemerintah dalam menghadapi situasi darurat pandemi Covid-19. Pengaturan mengenai bencana dan keadaan bahaya tidak bisa dilepaskan antara satu sama lain. Keduanya memiliki ciri kedaruratan meskipun dengan kerangka penanganan yang berbeda. Namun, pemerintah cenderung melihat bencana sebagai bagian yang terpisah keadaan bahaya berdasarkan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945. Hal ini terlihat dari pilihan pemerintah untuk tidak menjadikan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional dalam penetapan status darurat penanggulangan pandemi Covid-19.⁴²

41 Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, "Model Pengaturan Kedaruratan...", hal. 444.

42 Sajida Humaira, Ali Safaat, dan Muhammad Dahlan, Status Darurat Penanggulangan Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat, <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/4405/0>, diakses tanggal 16 September 2021.

Selanjutnya, apakah kedaruratan kesehatan itu termasuk dalam "keadaan bahaya" atau "kegentingan yang memaksa" sehingga perlu penerapan hukum tata negara darurat? Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan agar syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, undang-undang terakhir yang mengatur mengenai keadaan bahaya adalah Perppu No. 23 Tahun 1959. Di dalam peraturan tersebut hanya dikenal keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer, dan keadaan perang. Kondisi untuk pernyataan keadaan darurat tersebut juga tidak secara eksplisit menyebutkan masalah kesehatan masyarakat. Namun apabila dibandingkan dengan konstitusi Turki sebagaimana dikemukakan juga sebelumnya, "*outbreak of dangerous epidemic diseases*" merupakan salah satu kondisi yang memungkinkan Presiden Turki untuk menyatakan *state of emergency* (keadaan darurat). Berdasarkan hal tersebut, kedaruratan kesehatan seharusnya termasuk dalam "keadaan bahaya" atau "kegentingan yang memaksa" sehingga perlu penerapan hukum tata negara darurat. Sayangnya, kondisi "keadaan bahaya" hanya diatur secara terbatas di dalam undang-undang sebagai turunan dari Pasal 12 UUD 1945, padahal konsep keadaan bahaya pada saat ini sudah sangat berkembang bukan hanya terbatas pada kondisi perang, pemberontakan, kerusuhan, dan bencana, namun juga ada kondisi bahaya karena penyakit, atau krisis ekonomi yang mengancam keselamatan bangsa. Terdapat dua pilihan untuk mengatur kondisi keadaan bahaya sebagai turunan dari Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945, yaitu disatukan dalam satu undang-undang seperti praktik selama ini atau diatur di dalam beberapa undang-undang untuk setiap jenis keadaan bahaya.

Indonesia memang termasuk di dalam kategori no. 3, yaitu menggunakan undang-undang yang ada untuk memberikan dasar bagi tindakan darurat. Namun penggunaan dasar hukum undang-undang tersebut sebagai tindakan darurat tidak sama dengan menerapkan hukum tata negara darurat. Dengan mengacu pada unsur yang disebutkan oleh Herman Sihombing,

yaitu upaya biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada, maka unsur ini tidak terpenuhi. Undang-undang yang ada tentu bukan dimaksudkan secara khusus untuk pandemi Covid-19 yang tidak terprediksi ini, terlebih kemudian menggabungkan banyak ketentuan dari 3 undang-undang. Unsur berikutnya adalah wewenang luar biasa itu dan hukum tata negara darurat itu adalah untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi. Unsur ini juga tidak terpenuhi, karena tidak ada ketentuan yang menyebutkan kapan keadaan darurat ini akan dinyatakan berakhir dan bagaimana memberhentikan pemberlakuan berbagai peraturan perundang-undangan dan Surat Edaran atau Instruksi yang berlaku saat ini.

Malakukan aktivasi keadaan bahaya dengan dasar Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 dan kemudian mengacu pada Perppu No. 23 Tahun 1959 juga tidak tepat. Pembuatan undang-undang baru yang khusus untuk penanganan pandemi Covid-19 dengan mencantumkan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar hukum lebih tepat dilakukan dan ini akan menjadi sumber hukum tata negara darurat. Pada bagian selanjutnya akan disampaikan evaluasi kerangka hukum penanganan pandemi Covid-19 ini dengan membandingkan undang-undang yang khusus dibentuk untuk penanganan pandemi Covid-19 di United Kingdom.

IV. Evaluasi Terhadap Kelebihan dan Kekurangan Kerangka Hukum Penanganan Pandemi Covid-19

Pada tanggal 31 Maret 2020, secara bersamaan diterbitkan beberapa peraturan perundang-undangan terkait Covid-19, yang berdasarkan hierarki, yaitu Perppu mengenai kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi Covid-19, PP tentang PSBB, Perpres mengenai Pembangunan Fasilitas Observasi dan Penampungan dalam Penanggulangan Covid-19 atau Penyakit Infeksi *Emerging* di Pulau Galang, Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau, dan Keppres tentang Penetapan

Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19.

Cukup sulit untuk mengetahui, peraturan perundang-undangan yang mana yang diterbitkan terlebih dahulu mengingat tanggal penetapannya yang sama. Untuk konteks hukum tata negara darurat, keadaan darurat ditandai oleh pernyataan dari pihak yang diberi kewenangan oleh konstitusi untuk menyatakan keadaan darurat.⁴³ Artinya, seharusnya Keppres No. 11 Tahun 2020 adalah peraturan yang diterbitkan pertama kali. Berdasarkan pernyataan keadaan darurat tersebut barulah dibentuk peraturan-peraturan dalam keadaan darurat tersebut.

Di dalam UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan (yang menjadi konsideran dalam Keppres No. 11 Tahun 2020), Kedaruratan Kesehatan Masyarakat didefinisikan sebagai 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.⁴⁴ Penetapan keadaan darurat diatur di dalam UU Keekarantinaan Kesehatan dengan ketentuan: Sebelum menetapkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat, Pemerintah Pusat terlebih dahulu menetapkan jenis penyakit dan faktor risiko yang dapat menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat. Berdasarkan hal tersebut Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk menetapkan dan mencabut Kedaruratan Kesehatan Masyarakat. Pemerintah Pusat

43 Mengutip dari Jimly Asshiddiqie, Osgar S. Matompo menyebutkan bahwa penetapan keadaan darurat memerlukan asas-asas dasar yang melandasinya, yang pertama adalah asas deklarasi. Asas deklarasi adalah setiap pemberlakuan keadaan darurat atau keadaan luar biasa harus diumumkan atau diproklamasikan (dideklarasikan) secara resmi dan terbuka kepada publik sehingga semua orang mengetahuinya. Adanya tindakan deklarasi yang resmi dan terbuka tersebut bukan saja tindakan itu dilakukan secara transparan dan akuntabel, tetapi juga berfungsi sebagai momentum hukum yang menentukan status dari keadaan hukum yang ada sebelumnya menjadi sah secara hukum. Osgar S. Matompo, "Pembatasan terhadap Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Keadaan Darurat", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21, No. 1, 2014, hal. 66. DOI: <https://doi.org/10.18196/jmh.v21i1.1157>.

44 Pasal 1 angka 2 UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

juga berwenang menetapkan dan mencabut penetapan Pintu Masuk (Pelabuhan, bandar udara, perbatasan) dan/atau wilayah di dalam negeri yang terjangkit Kedaruratan Kesehatan Masyarakat.⁴⁵ UU Keekarantinaan Kesehatan selanjutnya mengamanatkan pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan dan pencabutan kedaruratan kesehatan masyarakat dengan PP.⁴⁶ Mengingat Keppres No. 11 Tahun 2020 tidak merujuk PP tata cara penetapan dan pencabutan kedaruratan kesehatan masyarakat, dapat diasumsikan bahwa PP dimaksud belum terbentuk.

Pada tanggal 31 Maret 2020 Presiden juga menetapkan Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Mengingat jenis peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah Perppu, maka ada sifat kedaruratan dengan menggunakan kategori “kegentingan yang memaksa”. Perppu tersebut disetujui oleh DPR dan ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 2 Tahun 2020. Menurut Jimly Asshidiqie, Perppu No. 1 Tahun 2020 secara umum memenuhi syarat penerbitan sebuah Perppu, namun bukan Perppu yang diperuntukkan dalam kondisi darurat. Hal ini karena bagian menimbang Perppu No. 1 Tahun 2020 hanya mengacu Pasal 22 UUD 1945, tidak mengacu Pasal 12 UUD 1945. Padahal, kedua pasal ini saling berkaitan pada awal terbentuknya UUD 1945.⁴⁷ Perppu ini memang memenuhi syarat, namun terlepas apakah Perppu ini mengacu pada Pasal 12 UUD NRI 1945 atau tidak, Perppu ini bukan untuk penanganan pandemi Covid-19. Perppu ini untuk kegentingan yang memaksa dalam konteks darurat keuangan atau perekonomian, bukan

darurat kesehatan. Apabila Perppu ini terkait dengan penanganan pandemi Covid-19 dalam arti pemulihan kesehatan masyarakat, maka Perppu tersebut akan mengatur bagaimana langkah-langkah penanganan pandemi, bukan sekedar kebijakan sektor keuangan.

Masih dalam tanggal yang sama, Presiden menetapkan PP tentang PSBB. Di dalam konsideran mengingat, landasan konstitusional yang digunakan adalah Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, yaitu Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Artinya, Presiden masih menjalankan pemerintahan dalam kondisi normal bukan keadaan darurat. Undang-undang yang disebutkan dalam konsideran mengingat adalah UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular; UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana; dan UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Tidak disebutkan ketentuan mana dari ketiga undang-undang tersebut yang mengamanatkan pembentukan peraturan pemerintah tentang PSBB. Namun setelah ditelusuri, ketentuan mengenai PSBB diatur di dalam UU Keekarantinaan Kesehatan.

Pasal 49 UU Keekarantinaan Kesehatan menyebutkan bahwa dalam rangka melakukan tindakan mitigasi faktor risiko di wilayah pada situasi Kedaruratan Kesehatan Masyarakat dilakukan Karantina Rumah, Karantina Wilayah, Karantina Rumah Sakit, atau PSBB oleh Pejabat Karantina Kesehatan. Artinya, di antara pilihan karantina rumah, karantina wilayah, dan karantina rumah sakit, pemerintah memilih PSBB. Ketentuan berikutnya mengatur bahwa PSBB harus didasarkan pada pertimbangan epidemiologis, besarnya ancaman, efektivitas, dukungan sumber daya, teknis operasional, pertimbangan ekonomi, sosial, budaya, dan keamanan. PSBB ditetapkan oleh Menteri dalam hal ini Menteri Kesehatan.

PP PSBB menyebutkan bahwa diperlukan percepatan penanganan Covid-19 dalam bentuk tindakan PSBB dalam rangka menekan penyebaran Covid-19 semakin meluas. Tindakan tersebut meliputi pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga

45 Pasal 10 ayat (1), (2), dan (3) UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

46 Pasal 10 ayat (4) UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

47 Aida Mardatillah, 4 Mei 2020, “Pandangan Jimly terkait Perppu Penanganan Covid-19”, *hukumonline.com*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5eaf518c0f3c3/pandangan-jimly-terkait-perppu-penanganan-covid-19/>, diakses tanggal 25 Juli 2021.

terinfeksi Covid-19 termasuk pembatasan terhadap pergerakan orang dan/atau barang untuk satu provinsi atau kabupaten/kota tertentu untuk mencegah penyebaran Covid-19. Pembatasan tersebut paling sedikit dilakukan melalui peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan/atau pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum.⁴⁸ Namun PSBB ini kemudian berganti istilah dan tidak diatur melalui PP lagi. Tidak hanya di pusat, pemerintah daerah juga menggunakan istilah versi masing-masing setelah PSBB sebelum Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM). Seperti istilah PSBB Transisi yang pernah dipakai di DKI Jakarta, PSBB Proporsional di Jawa Barat, Pembatasan Sosial Berskala Mikro dan Komunitas (PSBMK) di Kota Bogor, hingga PSBB Pra Adaptasi Kehidupan Baru (AKB) di Kabupaten Bogor.

Terlepas dari berubah-ubahnya istilah dan beragamnya peraturan yang digunakan, hal yang perlu diperhatikan adalah substansi dari peraturan maupun instruksi tersebut. Semua substansi dari kebijakan pada dasarnya adalah pembatasan terhadap kegiatan masyarakat atau pembatasan terhadap hak-hak warga negara, walaupun dapat dipahami bahwa kebijakan tersebut bertujuan untuk menangani penyebaran Covid-19.

Apabila dikaitkan dengan UUD NRI Tahun 1945, beberapa kebijakan tersebut membatasi hak-hak yang telah diatur oleh UUD NRI Tahun 1945, misalnya Pasal 28D ayat (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja; Pasal 28E ayat (1) setiap orang berhak beribadat menurut agamanya, Pasal 31 setiap orang berhak untuk mendapatkan pendidikan, Pasal 28 kemerdekaan untuk berkumpul, dan lain sebagainya. Walaupun, kebijakan tersebut pada dasarnya memang bukan meniadakan hak tersebut, namun membatasi.

Dengan mengutip Mansyur A. Effendy, Nurul Qomar menyebutkan bahwa hukum harus berfungsi sebagai instrumentarium yuridis, sarana dan atau *tool* memperhatikan penghormatan

terhadap prinsip-prinsip HAM.⁴⁹ Namun, dalam keadaan darurat, memang dimungkinkan untuk membatasi hak dan kebebasan warga negara. Pembatasan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) dapat dibenarkan untuk dilakukan demi mempertahankan integritas negara dan melindungi warga negaranya. Komite PBB tentang HAM dalam *General Comment No. 29 on Article 4 of ICCPR* mensyaratkan ada dua kondisi mendasar harus dipenuhi untuk dapat membatasi hak asasi manusia yaitu: *the situation must amount to a public emergency which threatens the life of the nation, and the State party must have officially proclaimed a state of emergency* (situasi harus berupa keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa, dan negara pihak harus menyatakan secara resmi negara dalam keadaan darurat).⁵⁰

Pembatasan HAM dalam keadaan darurat dapat diperbolehkan secara hukum, namun HAM yang dapat dilakukan pembatasan yakni HAM yang masuk dalam golongan *derogable right* (hak yang dapat dibatasi pemenuhannya), tidak dibenarkan pembatasan terhadap HAM yang masuk dalam golongan *non-derogable right* (hak yang tidak dapat dibatasi pemenuhannya dalam keadaan apapun), apabila HAM yang masuk dalam golongan *non-derogable right* dibatasi pemenuhannya pasti akan terjadi pelanggaran terhadap HAM.⁵¹ Sementara menurut ICCPR, dan *the European Convention on Human Rights* dan *the American Convention on Human Rights* terdapat empat hak *non-derogable* umum atau *the core of rights* (hak inti) yaitu hak untuk hidup, hak untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan yang tidak manusiawi atau merendahkan atau hukuman lainnya, hak untuk bebas dari perbudakan atau penghambaan dan hak untuk bebas dari penerapan retroaktif hukum pidana. Hak-hak ini juga dikenal sebagai norma hukum internasional yang harus

48 Pasal 4 PP No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar.

49 Nurul Qomar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hal. 19.

50 Oskar S. Matompo, "Pembatasan terhadap Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Keadaan Darurat", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 21, No. 1, 2014, hal. 60. DOI: <https://doi.org/10.18196/jmh.v21i1.1157>.

51 Ayuk Hardani dan Rahayu, "Politik Hukum Perlindungan Non-Derogable Rights Pekerja Migran Indonesia Tidak Berdokumen", *Refleksi Hukum*, Volume 3 Nomor 2, April 2019, hal. 118.

ditaati atau *jus cogens norms*.⁵² Namun menurut Wiratraman, penanganan darurat COVID-19 melanggar banyak jaminan perlindungan hukum dan aturan standar hukum. Isu HAM belum efektif digunakan sebagai strategi atau pendekatan dalam situasi darurat bencana non alam ini.⁵³

Pembatasan hak dan kebebasan warga negara yang diberlakukan dalam PSBB atau PPKM pada dasarnya tidak ada yang mengurangi *non-derogable rights*. Pembatasan hak-hak dalam keadaan darurat juga dibenarkan dan hanya berlaku untuk sementara waktu. Ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 juga menyatakan bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan 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, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Artinya, perlu ada undang-undang terlebih dahulu yang mengatur atau setidaknya memberikan delegasi kepada Pemerintah untuk memberlakukan pembatasan-pembatasan tersebut. Hal ini sejalan dengan pendapat Attamimi bahwa pengaturan mengenai hak-hak (bukan hanya warga negara) merupakan materi muatan undang-undang.⁵⁴

Pembatasan-pembatasan tersebut beberapa di antaranya juga disertai dengan sanksi. Ketentuan mengenai sanksi dapat dilihat pada Instruksi Mendagri No. 24 Tahun 2021 pada bagian kesebelas yang di antaranya menyebutkan bahwa setiap orang dapat dikenakan sanksi bagi yang melakukan pelanggaran dalam rangka pengendalian wabah penyakit menular berdasarkan:

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 212 sampai dengan Pasal 218;
- 2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular;
- 3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan; dan
- 4) Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah; serta
- 5) Ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait.

Instruksi Menteri pada dasarnya tidak terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Instruksi Menteri meskipun bukan berisi sanksi, namun menginstruksikan untuk memberikan sanksi atau menyebutkan pengenaan sanksi menjadi semakin tidak tepat.

Menurut Leonard Eben Ezer Simanjuntak (Kepala Pusat Penerangan Hukum Keejaksaan Agung RI) terdapat instruksi Jaksa Agung dalam Surat Nomor: B-132/A/SKJA/06/2021 tanggal 30 Juni 2021 terkait dengan sanksi pada masa PPKM. Misalnya, Pasal 14 UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular disebutkan: Barang siapa dengan sengaja menghalangi pelaksanaan penanggulangan wabah sebagaimana diatur dalam undang-undang ini, diancam dengan pidana penjara selama-lamanya 1 (satu) tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp 1.000.000,- (satu juta rupiah). Sementara Pasal 212 KUHP, menyatakan: Barang siapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan melawan seorang pejabat yang sedang menjalankan tugas yang sah, atau orang yang menurut kewajiban undang-undang atau atas permintaan pejabat memberi pertolongan kepadanya, diancam karena melawan pejabat, dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling banyak Rp4.500.⁵⁵

Erasmus Napitupulu (*Direktur Institut for Criminal Justice Reform (ICJR)*) tidak setuju dengan penerapan sanksi pidana terhadap orang yang dianggap melanggar PPKM darurat, karena Pemerintah membuat kebijakan soal sanksi

52 United Nation, 2003, "International Norms and Standards relating to Disability", www.un.org/esa/socdev/enable/comp210.htm, diakses tanggal 24 Juli 2021.

53 Herlambang P. Wiratraman, "Does Indonesian COVID-19 Emergency Law Secure Rule of Law and Human Rights?", *Journal of Southeast Asian Human Rights*, Vol. 4, No. 1, Juni 2020, hal.334.

54 A. Hamid S. Attamimi, "Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan", *Hukum dan Pembangunan*, Februari 1985, hal. 59. <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol15.no0.1175>, diakses tanggal 27 Juli 2021.

55 "Pelanggar PPKM Darurat Bisa Dipidana 1 Tahun Penjara" 5 Juli 2021, *CNNIndonesia.com*, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210705125751-12-663307/pelanggar-ppkm-darurat-bisa-dipidana-1-tahun-penjara>, diakses tanggal 25 Juli 2021.

tanpa memperhatikan tata hukum yang ada.⁵⁶ Ketentuan Pasal 15 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya di dalam lampiran UU No. 12 Tahun 2011 angka 112 disebutkan ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau norma perintah.

Pendapat pakar hukum lain berkenaan dengan sanksi tersebut. Abdul Fickar Hadjar menyatakan pelanggar PPKM darurat tidak dapat dipenjarakan berdasarkan UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, karena istilah yang digunakan adalah PPKM, bukan karantina.⁵⁷ Sementara menurut Agus Surono wajar apabila Instruksi Mendagri memuat sanksi yang tegas. Menurutnya, dalam ketentuan KUHP terdapat beberapa pasal yang memberikan dasar hukum untuk dapat dimintai pertanggungjawaban pidana bagi mereka yang menghalangi proses penanggulangan pandemi Covid-19.⁵⁸

Ketentuan pidana terhadap pelanggaran ketentuan yang berlaku pada masa keadaan darurat dapat dibenarkan, namun ketentuan tersebut harus dibuat secara khusus untuk itu dalam bentuk undang-undang, bukan berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri yang merujuk pada undang-undang. Terlebih di dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut terdapat frasa “ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang

terkait”, yang mengandung ketidakpastian hukum yang tinggi.

Setelah menerbitkan Keppres Darurat Kesehatan Masyarakat, Perppu No. 1 Tahun 2020, dan PP tentang PSBB, Presiden menerbitkan Keppres No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional. Keppres No. 12 tahun 2020 menetapkan. Pertama, menyatakan bencana nonalam yang diakibatkan oleh penyebaran Covid-19 sebagai bencana nasional. Kedua, penanggulangan bencana nasional yang diakibatkan oleh penyebaran Covid-19 dilaksanakan oleh Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. Ketiga, Gubernur, bupati, dan walikota sebagai Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di daerah, dalam menetapkan kebijakan di daerah masing-masing harus memperhatikan kebijakan Pemerintah Pusat.

Terdapat dua pernyataan keadaan bahaya, yaitu darurat kesehatan masyarakat dan bencana nonalam sebagai bencana nasional. Di satu sisi hal ini mungkin dapat memperkuat penanganannya dengan melibatkan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), namun di sisi lain akan terjadi komplikasi hukum karena ada banyak undang-undang yang dirujuk yang sebenarnya tidak secara khusus mengatur mengenai penanganan pandemi Covid-19 dan masing-masing undang-undang memiliki otoritas atau *leading sector* yang berbeda.

“Keadaan bahaya” di dalam UUD NRI Tahun 1945 perlu dimaknai dengan menyesuaikan pada perkembangan zaman, yaitu tidak hanya masalah perang, pemberontakan, dan kerusuhan, melainkan juga ancaman karena krisis ekonomi dan wabah penyakit. Mengacu pada konsep hukum tata negara darurat sebagaimana dalam konsep dan dipraktekkan oleh beberapa negara, apabila konstitusi tidak tegas menyebutkan “wabah penyakit” sebagai “keadaan darurat”, dapat dibentuk undang-undang sebagai pelaksanaan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 yang tidak harus undang-undang yang menjabarkan apa itu keadaan bahaya, namun bisa satu undang-undang yang langsung operasional untuk setiap jenis keadaan bahaya. Artinya, perlu dibentuk Undang-

56 “Sebut Aturan PPKM Darurat Carut Marut, ICJR Tak Setuju Ada Sanksi Pidana”, 20 Juli 2021, *nasional.tempo.co.*, <https://nasional.tempo.co/read/1485313/sebut-aturan-ppkm-darurat-carut-marut-icjr-tak-setuju-ada-sanksi-pidana/full&view=ok>. diakses tanggal 25 Juli 2021.

57 “Pakar Hukum Sebut Pelanggar PPKM Darurat Tak Bisa Dipenjarakan”, 16 Juli 2021, *liputan6.com*, <https://www.liputan6.com/news/read/4608517/pakar-hukum-sebut-pelanggar-ppkm-darurat-tak-bisa-di-penjarakan>, diakses tanggal 25 Juli 2021.

58 “Pakar Hukum: Pelanggaran terhadap PPKM Darurat Dapat Dipidana”, 3 Juli 2021, https://teknologi.uai.ac.id/https-uai-ac-id-pakar-hukum-pelanggaran-terhadap-ppkm-darurat-dapat-dipidana-utm_sourcersutm_mediumrssutm_campaignpakar-hukum-pelanggaran-terhadap-ppkm-darurat-dapat-dipidana/, diakses tanggal 25 Juli 2021.

Undang tentang Penanganan Pandemi Covid-19.

Sebagai ilustrasi, akan dipaparkan *The Coronavirus Act 2020*⁵⁹ yang sengaja dibentuk di *United Kingdom* untuk menangani kondisi darurat pandemi Covid-19. *The Coronavirus Act 2020* disahkan oleh Kerajaan pada tanggal 25 Maret 2020, setelah dibahas secara cepat oleh parlemen hanya dalam waktu empat hari sidang. Undang-undang tersebut memuat kewenangan darurat yang memungkinkan badan publik merespons pandemi Covid-19. Di sini dapat tergambar bahwa undang-undang dalam kondisi darurat dapat diselesaikan dalam waktu cepat. Untuk konteks Indonesia, undang-undang seperti ini juga dapat dibentuk dengan menyederhanakan proses, tanpa harus dimasukkan dalam Prolegnas, karena menerapkan hukum tata negara darurat.

The Coronavirus Act 2020 memiliki tiga tujuan utama, yaitu untuk memberikan kewenangan lebih lanjut kepada pemerintah untuk memperlambat penyebaran virus; untuk mengurangi beban hambatan sumber daya dan administrasi pada badan publik; dan untuk mengatasi dampak kekurangan staf potensial pada pemberian layanan publik.⁶⁰ Misalnya, untuk mengatasi apabila ada dampak kekurangan staf tenaga kesehatan (*National Health Services* (NHS)), undang-undang ini memungkinkan tenaga profesional kesehatan dan perawat yang baru saja pensiun untuk bekerja kembali, mempekerjakan mahasiswa kedokteran di tingkat akhir, dan memfasilitasi sukarelawan darurat.⁶¹ Hal seperti ini juga dapat dilakukan oleh Indonesia, sehingga kekurangan tenaga kesehatan seperti sekarang ini dapat diatasi dengan aturan mobilisasi yang jelas di dalam undang-undang. Mobilisasi bukan hanya terkait masalah pertahanan dan keamanan, namun juga untuk keadaan darurat lainnya, misalnya bencana, darurat kesehatan, dan krisis perekonomian. Melalui undang-undang pula dapat diatur bahwa birokrasi dalam pembayaran gaji tenaga kesehatan tersebut

harus disederhanakan agar tidak tertunda sampai berbulan-bulan seperti saat ini.

The Coronavirus Act 2020 juga mengatur mengenai masalah jenazah. Disebutkan bahwa suatu otoritas nasional atau otoritas lokal yang ditunjuk memiliki kewenangan untuk meminta suatu organisasi menyediakan fasilitas, bangunan, kendaraan atau layanan untuk mengelola masalah transportasi, penyimpanan dan pemulasaran jenazah.⁶² Ketentuan seperti ini juga penting diatur di dalam undang-undang agar banyak kejadian pengambilan paksa jenazah oleh masyarakat tidak terjadi karena ada aturan yang jelas di dalam undang-undang.

Banyak hal lain yang diatur di dalam satu undang-undang *The Coronavirus Act 2020* yang di Indonesia diatur di dalam banyak jenis peraturan perundang-undangan dan diatur secara sektoral. Ketentuan yang diatur dalam undang-undang khusus tersebut, antara lain menunda operasi pelabuhan, penggunaan teknologi di dalam pengadilan, ketentuan mengenai sanksi, ketentuan mengenai vaksinasi, pembatasan untuk berkumpul, ketentuan mengenai sekolah, dan lain-lain. Undang-undang ini dinyatakan akan berlaku selama dua tahun, kecuali untuk beberapa ketentuan.⁶³

Satu hal yang tidak kalah penting dari *The Coronavirus Act 2020* adalah peran parlemen di dalam penanganan pandemi Covid-19. Anggota parlemen diberikan kewenangan untuk memberikan pandangan dan pendapat mereka tentang pelaksanaan undang-undang ini setiap enam bulan. Setiap enam bulan, seorang menteri harus, 'sedapat mungkin' menyampaikan laporan untuk dapat ditindaklanjuti oleh anggota parlemen apakah akan meneruskan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang atau memilih menghentikannya.⁶⁴ Hal ini merupakan fungsi parlemen dalam pengawasan pelaksanaan undang-undang. Dalam konteks ini demokrasi tetap berjalan dan tidak benar apabila pemberlakuan keadaan darurat pada era sekarang ini harus

59 "CoronavirusAct2020", 26Maret2020, *Instituteforgovernment.org.uk*, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/coronavirus-act>, diakses tanggal 26 Juli 2021.

60 *Ibid.*

61 Ketentuan Pasal 2-9 *Mitigating NHS staffing shortages*.

62 Ketentuan Pasal 58 *Management of Dead Bodies*.

63 Ketentuan Pasal 89 dan Pasal 98.

64 Pada Bagian *Exercise of Powers and Parliamentary Scrutiny*.

dilakukan dengan “*dictatorship*”⁶⁵ dan mengabaikan demokrasi. Dengan pembentukan undang-undang baru untuk penanganan Covid-19, peran DPR dan DPD akan terlihat jelas, baik dalam hal perumusan kebijakan maupun pengawasannya dengan memperhatikan kepentingan rakyat dan daerah.

Di dalam *Executive Summary* Laporan Kinerja DPR disebutkan bahwa kegiatan yang dilaksanakan DPR RI pada Tahun Sidang 2020- 2021 dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan difokuskan pada penanganan Covid-19. Sejak tahun sidang lalu, Pimpinan DPR RI telah membentuk Tim Pengawas DPR RI terhadap Pelaksanaan Penanganan Bencana untuk memastikan pelaksanaan penanganan pandemi Covid-19 telah berjalan secara efektif dan tepat sasaran. Rapat kerja/RDP/RDPU setiap komisi dengan berbagai mitra kerja diarahkan pada upaya mendorong percepatan penanganan Covid-19, membangun sinergitas antar-lembaga, dan memberikan dukungan terhadap upaya yang dilakukan mitra kerja dalam upaya penanggulangan Covid-19. Beberapa komisi membentuk panja pengawasan. Kunjungan kerja difokuskan pada penanganan pandemi Covid-19. Hal itu memperlihatkan fokus kegiatan dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan menyesuaikan pada situasi pandemi Covid-19 saat ini.⁶⁶ Panja

yang telah menyelesaikan tugasnya adalah Panja Pengawasan terhadap Informasi dan ICT dalam Masa Pandemi Covid-19 yang dibentuk Komisi I DPR RI dan Panja Pelindungan WNI dan Kinerja Perwakilan di Luar Negeri terkait Pandemi Global Covid-19.⁶⁷

Namun demikian, pengawasan yang dilakukan oleh DPR pada akhirnya menjadi tidak terintegrasi karena masing-masing alat kelengkapan melakukan sesuai dengan ruang lingkup tugasnya. Hal ini akibat dari penggunaan dasar hukum yang bermacam-macam dengan *leading sector* yang berbeda-beda. Belum ada pengawasan yang dilakukan secara komprehensif untuk mengevaluasi penanganan pandemi Covid-19 dalam kurun waktu satu tahun ini. Sebenarnya terdapat mekanisme hak interpelasi untuk meminta keterangan dari Presiden agar terdapat penjelasan yang lebih komprehensif yang nantinya dapat digunakan sebagai bahan evaluasi. Namun, penggunaan hak ini akan sulit untuk dilakukan karena dikhawatirkan melebar untuk tujuan-tujuan yang lain. Mekanisme yang dapat dilakukan adalah melalui rapat koordinasi antara Pimpinan DPR dan Pimpinan Fraksi dengan Presiden yang salah satu agendanya adalah mendengarkan penjelasan Presiden mengenai penanganan pandemi Covid-19 sebagai bahan evaluasi bagi DPR.

Berdasarkan perbandingan antara menggunakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada dibandingkan dengan membentuk undang-undang baru, dapat digambarkan kelebihan dan kekurangan masing-masing dalam Tabel 3.

65 Dalam sistem politik diktator, hukum yang dihasilkan berwatak represif dan mempertahankan kepentingan penguasa dan dapat dipastikan mengabaikan hak-hak rakyat. Pemerintahan diktator memiliki kekuasaan mutlak dan sentralistis. Dalam sistem tersebut, oposisi tidak diberi ruang gerak dan hanya sebagai aksesoris politik saja. Masyhur Effendi dan Taufani Sumkana Evandri, *HAM dalam Dimensi/ Dinamika Yuridis, Sosial, Politik*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010, hal. 63.

66 DPR RI, “Ringkasan Laporan Kinerja DPR RI Tahun Sidang 2020-2021”, DPR RI, 2021, hal. 45.

67 *Ibid.*, hal. 54-55.

Tabel 3. Perbandingan Penggunaan *existing law* dan Undang-Undang Baru

	Kelebihan	Kekurangan
Menggunakan Existing Law	1) Tidak memerlukan pembahasan atau proses politik yang lama untuk mendapatkan persetujuan DPR.	1) Mengingat terdapat lebih dari satu undang-undang, maka masing-masing undang-undang memiliki <i>leading sector</i> masing-masing, sehingga memerlukan koordinasi yang kuat.

	2) Pemerintah lebih leluasa dalam melakukan tindakan-tindakan penanganan melalui pembuatan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dapat diubah setiap saat tanpa perlu persetujuan DPR.	2) Masing-masing undang-undang tidak menggunakan dasar hukum tata negara darurat dan tidak secara khusus telah mengantisipasi pandemi Covid-19 ini, sehingga dilakukan dengan penafsiran.
		3) Kerangka hukum yang dimulai dari dasar undang-undang, namun kemudian peraturan pelaksanaan di bawahnya tidak selalu <i>inline</i> dengan peraturan di atasnya, misalnya dari PP mengenai PSBB kemudian muncul istilah PPKM.
		4) Tidak dapat diketahui secara pasti kapan jangka waktu berakhirnya.
Membentuk Undang-Undang baru	1) Dapat menjadi sumber hukum tata negara darurat dengan mencantumkan landasan konstitusional Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945.	1) Proses politik dapat memakan waktu relatif lama karena akan memerlukan persetujuan politik dari semua fraksi.
	2) Segala hal terkait dengan penanganan pandemi Covid-19 dapat diatur secara khusus.	2) Fleksibilitas Pemerintah relatif lebih terbatas karena harus melakukan tindakan sesuai dengan undang-undang.
	3) Pengaturan mengenai pembatasan hak-hak warga negara dan ketentuan pidana berdasarkan tindakan yang khusus melanggar undang-undang ini, dan lebih tepat sebagai materi muatan undang-undang.	
	4) Dapat ditetapkan jangka waktu berlakunya undang-undang ini, sehingga dapat dinyatakan tidak berlaku lagi dalam jangka waktu tertentu dan apabila diperpanjang harus mendapat persetujuan bersama dengan DPR dan dibahas bersama dengan DPD.	

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Berdasarkan Tabel 3 tersebut, terdapat kelebihan dan kekurangan antara penggunaan *existing law* dalam rangka penanganan pandemi Covid-19 dengan pembentukan undang-undang baru. Penanganan pandemi Covid-19 dengan kerangka hukum saat ini memiliki kelemahan, namun tidak dapat dikatakan gagal. Dalam perspektif hukum tata negara darurat, pembentukan undang-undang baru akan menjadi lebih tepat sebagai penerapan hukum tata negara darurat, mengingat di dalam undang-undang baru tersebut dapat diatur mengenai beberapa hal penting, seperti mobilisasi tenaga kesehatan,

pembatasan hak warga negara untuk sementara, pelibatan lembaga legislatif dan yudisial dalam pengawasan, dan jangka waktu berlakunya undang-undang tersebut atau berakhirnya keadaan darurat.

V. Penutup

A. Simpulan

Terdapat 4 kategori atau model penggunaan dasar hukum yang diterapkan oleh negara-negara dalam penanganan pandemi Covid-19, yaitu: menggunakan ketentuan di dalam konstitusi, menggunakan undang-undang yang

ada, membentuk undang-undang baru, dan tindakan eksekutif tanpa dasar hukum yang spesifik. Pemerintah Indonesia masuk dalam kategori menggunakan undang-undang yang ada (*existing law*), yaitu UU Kekejarantinaan Kesehatan, UU Penanggulangan Bencana, dan UU Wabah Penyakit Menular. Penggunaan dasar hukum undang-undang tersebut sebagai tindakan darurat tidak sama dengan menerapkan hukum tata negara darurat, karena terdapat beberapa unsur yang tidak terpenuhi, misalnya tidak ada ketentuan yang menyebutkan kapan keadaan darurat ini akan dinyatakan berakhir dan bagaimana memberhentikan pemberlakuan berbagai peraturan perundang-undangan tersebut.

Hasil evaluasi penggunaan undang-undang yang ada dibandingkan dengan pembentukan undang-undang baru untuk penanganan pandemi Covid 19, terdapat beberapa kelebihan dan kekurangan. Kelebihan penggunaan undang-undang yang ada, antara lain tidak memerlukan pembahasan atau proses politik yang lama untuk mendapatkan persetujuan DPR dan Pemerintah lebih leluasa dalam melakukan tindakan-tindakan penanganan melalui pembuatan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Namun penggunaan *existing law* juga memiliki kekurangan dan hal ini merupakan kelebihan dari pembentukan undang-undang baru. Kelebihan undang-undang baru, antara lain dapat menjadi sumber hukum tata negara darurat dengan mencantumkan landasan konstitusional Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945; segala hal terkait dengan penanganan pandemi Covid-19 dapat diatur secara khusus; dan pengaturan mengenai pembatasan hak-hak warga negara dan ketentuan pidana berdasarkan tindakan yang khusus melanggar undang-undang ini, serta dapat ditetapkan jangka waktu berlakunya undang-undang ini, sehingga dapat dinyatakan tidak berlaku lagi dalam jangka waktu tertentu dan apabila diperpanjang harus mendapat persetujuan bersama dengan DPR.

Penetapan keadaan bahaya dengan undang-undang sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945 tidak harus dimaknai membentuk satu undang-undang yang menjelaskan kategori keadaan bahaya dan penanganannya. Untuk

menangani keadaan bahaya atau keadaan darurat dapat dibentuk satu undang-undang khusus yang mengatur mengenai hal tersebut untuk setiap jenis kejadian, seperti pembentukan *The Coronavirus Act* di *United Kingdom*. Melalui pembentukan undang-undang tersebut tercermin bagaimana hukum tata negara darurat diterapkan. Pengaturan dalam satu undang-undang ini akan lebih baik dibandingkan dengan kondisi saat ini yang pengaturannya dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan, bahkan Instruksi dan Surat Edaran, yang sifatnya masih sektoral, bahkan instruksi dan surat edaran bukan termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan.

B. Saran

Gagasan dalam artikel ini dapat digunakan untuk “keadaan bahaya” lain yang kemungkinan muncul di kemudian hari. Sedangkan untuk kerangka hukum saat ini, disarankan agar Pemerintah lebih berhati-hati terhadap hal-hal yang terkait dengan pembatasan hak dan pengenaan pidana. Selanjutnya, pada saat pandemi ini berakhir, semua peraturan perundang-undangan terkait dengan penanganan pandemi Covid-19 harus dicabut atau dinyatakan berakhir, seperti Keppres kedaruratan kesehatan, Keppres pandemi Covid-19 sebagai bencana nasional, termasuk Perppu No. 1 Tahun 2020.

Daftar Pustaka

Jurnal

- Arsil, Fitra dan Qurrata Ayuni. “Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Covid-19”. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Vol. 50 No. 2, 2020.
- Attamimi, A. Hamid S. “Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan”. *Hukum dan Pembangunan*. Februari 1985, hal. 54-65. <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol15.no0.1175>, diakses tanggal 27 Juli 2021.

- Ferejohn, John dan Pasquale Pasquino. "The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers", *International Journal of Constitutional Law*. Volume 2, No. 2, 2004.
- Hardani, Ayuk dan Rahayu. "Politik Hukum Perlindungan *Non-Derogable Rights* Pekerja Migran Indonesia Tidak Berdokumen". *Refleksi Hukum*. Volume 3 Nomor 2. April 2019.
- Illahi, Beni Kurnia dan Haykal. "Prinsip dan Dinamika Hukum Keuangan Negara Darurat dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19". *Jurnal Rechtsvinding*. Volume 10 Nomor 1. April 2021.
- Matompo, Oskar S. "Pembatasan terhadap Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Keadaan Darurat". *Jurnal Media Hukum*. Vol. 21. No. 1. 2014. DOI: <https://doi.org/10.18196/jmh.v21i1.1157>.
- Michael, Tomy. "Hukum Tata Negara Darurat Corona di Indonesia". *Mimbar Keadilan*. Volume 13 Nomor 2. Agustus 2020.
- Nuh, Muhammad Syarif. "Hakekat Keadaan Darurat Negara (*State of Emergency*) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang". *Jurnal Hukum*, Volume 18, No. 2, April 2011.
- Tanauma, Aquinaldo Stelvdy, Alfreds J. Rondonuwu, dan Presly Prayogo. "Perlindungan Negara Menghadapi Corona Virus Disease 2019 Berdasarkan Hukum Tata Negara Darurat". *Jurnal Lex Administratum*. Vol. IX. No. 3. April 2021.
- Wiratraman, Herlambang P. "Does Indonesian COVID-19 Emergency Law Secure Rule of Law and Human Rights?". *Journal of Southeast Asian Human Rights*. Vol. 4 No. 1. Juni 2020.
- Buku**
- Ali, H. Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada. 2007.
- Effendi, Masyhur dan Taufani Sumkana Evandri. *HAM dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, Politik*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2010.
- Qomar, Nurul. *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika. 2014.
- Sihombing, Herman. *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Jakarta: Djambatan. 1996.
- Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers. 2013.
- Brief dan Laporan**
- DPR RI. "Ringkasan Laporan Kinerja DPR RI Tahun Sidang 2020-2021". DPR RI. 2021.
- Molloy, Sean. *Emergency Law Responses to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes*. Stockholm: International IDEA. 2020.
- Alexandre, Zuzana, Micaela Del Monte, Gianna Eckert, Silvia Kotanidis, Vendula Langova dan Violeta Rakovska. Juli 2020. "States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in certain Member States IV", [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652002/EPRS_BRI\(2020\)652002_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652002/EPRS_BRI(2020)652002_EN.pdf), diakses tanggal 24 Juli 2021.
- Pustaka dalam Jaringan**
- Arfana, Nano Tresna, Lulu Anjarsari (ed.). 23 Agustus 2020. "Perpu dalam Desain Hukum Tata Negara Darurat". <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16513&menu=2>, diakses tanggal 27 Juli 2021.
- "Coronavirus Act 2020". 26 Maret 2020. *Instituteforgovernment.org.uk*. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/coronavirus-act>, diakses tanggal 26 Juli 2021.
- Constitution of the Republic of Turkey*. https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf, diakses tanggal 26 Juli 2021.

- Ginsburg, Tom dan Mila Versteeg. "States of Emergencies: Part I". 17 April 2020. <https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-i/> diakses tanggal 14 September 2021.
- Ginsburg, Tom dan Mila Versteeg. "States of Emergencies: Part II". 20 April 2020. <https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-i/> diakses tanggal 14 September 2021.
- Humaira, Sajida Ali Safaat, dan Muhammad Dahlan. "Status Darurat Penanggulangan Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat". <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/4405/0>, diakses tanggal 16 September 2021.
- Mardatillah, Aida. 4 Mei 2020. "Pandangan Jimly terkait Perppu Penanganan Covid-19". [www.hukumonline.com](https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5eaf518c0f3c3/pandangan-jimly-terkait-perppu-penanganan-covid-19/). <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5eaf518c0f3c3/pandangan-jimly-terkait-perppu-penanganan-covid-19/>, diakses tanggal 25 Juli 2021.
- Nugraheny, Dian Erika, Jessi Carina (ed.). 17 Juli 2021. "Mahfud: Darurat Militer yang Dimaksud Pak Muhadjir Itu untuk Mengatasi Darurat Kesehatan". [Kompas.com](https://nasional.kompas.com/read/2021/07/17/11532201/mahfud-darurat-militer-yang-dimaksud-pak-muhadjir-itu-untuk-mengatasi?page=all), <https://nasional.kompas.com/read/2021/07/17/11532201/mahfud-darurat-militer-yang-dimaksud-pak-muhadjir-itu-untuk-mengatasi?page=all>, diakses tanggal 26 Juli 2021.
- "Pakar Hukum: Pelanggaran terhadap PPKM Darurat Dapat Dipidana". 3 Juli 2021. https://tekpang.uai.ac.id/https-uai-ac-id-pakar-hukum-pelanggaran-terhadap-ppkm-darurat-dapat-dipidana-utm_sourcersutm_mediumrssutm_campaignpakar-hukum-pelanggaran-terhadap-ppkm-darurat-dapat-dipidana/, diakses tanggal 25 Juli 2021.
- "Pakar Hukum Sebut Pelanggar PPKM Darurat Tak Bisa Dipenjara". 16 Juli 2021. [liputan6.com](https://www.liputan6.com). <https://www.liputan6.com/news/read/4608517/pakar-hukum-sebut-pelanggar-ppkm-darurat-tak-bisa-di-penjara>, diakses tanggal 25 Juli 2021.
- "Pelanggar PPKM Darurat Bisa Dipidana 1 Tahun Penjara". 5 Juli 2021. [CNNIndonesia.com](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210705125751-12-663307/pelanggar-ppkm-darurat-bisa-dipidana-1-tahun-penjara), <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210705125751-12-663307/pelanggar-ppkm-darurat-bisa-dipidana-1-tahun-penjara>, diakses tanggal 25 Juli 2021.
- "Sebut Aturan PPKM Darurat Carut Marut, ICJR Tak Setuju Ada Sanksi Pidana". 20 Juli 2021. [nasional.tempo.co](https://nasional.tempo.co/read/1485313/sebut-aturan-ppkm-darurat-carut-marut-icjr-tak-setuju-ada-sanksi-pidana/full&view=ok). <https://nasional.tempo.co/read/1485313/sebut-aturan-ppkm-darurat-carut-marut-icjr-tak-setuju-ada-sanksi-pidana/full&view=ok>, diakses tanggal 25 Juli 2021.
- United Nation. 2003. "International Norms and Standards relating to Disability", www.un.org/esa/socdev/enable/comp210.htm diakses tanggal 24 Juli 2021.
- WHO. 27 Juli 2021. "WHO Corona Virus (Covid-19) Dashboard". <https://covid19.who.int/>, diakses tanggal 27 Juli 2021.
- WHO. 11 Maret 2020. "WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on Covid-19 - 11 March 2020". <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--11-march-2020>, diakses tanggal 23 Juli 2021.
- Yuliani, Andi. "Peraturan Pemerintah dari Masa ke Masa", http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=3000:peraturan-pemerintah-pengganti-undang-undang-dari-masa-ke-masa&catid=100&Itemid=180, diakses tanggal 18 September 2021.