

Anis Khairiyah

Kebijakan PPKM Dilihat dari Perspektif Hukum Internasional dan Politik Hukum dalam Pengendalian Penyebaran Covid-19 di Indonesia

**KEBIJAKAN PEMBERLAKUAN PEMBATASAN KEGIATAN
MASYARAKAT (PPKM) DILIHAT DARI PERSPEKTIF HUKUM
INTERNASIONAL DAN POLITIK HUKUM DALAM PENGENDALIAN
PENYEBARAN COVID-19 DI INDONESIA**

***THE POLICY OF IMPOSING RESTRICTIONS ON COMMUNITY
ACTIVITIES (PPKM) IS VIEWED FROM THE PERSPECTIVE OF
INTERNATIONAL LAW AND LEGAL POLICY IN CONTROLLING THE
SPREAD OF COVID-19 IN INDONESIA***

Anis Khairiyah

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta

Korespondensi Penulis : aniskhairiyah.32swn@gmail.com

Citation Structure Recommendation :

Khairiyah, Anis. *Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Dilihat dari Perspektif Hukum Internasional dan Politik Hukum dalam Pengendalian Penyebaran Covid-19 di Indonesia*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.3. No.1 (Januari 2021).

ABSTRAK

Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) merupakan salah satu kebijakan pemerintah dalam menanggulangi pandemi covid-19. Penerapan PPKM menimbulkan pro dan kontra baik dalam hal penerapan sanksi yang tidak adil dan jansos tidak merata yang secara normatif tidak sesuai dengan prinsip hukum nasional maupun internasional. Penelitian ini membahas mengenai aturan-aturan yang berlaku dalam pembentukan dan penerapan kebijakan PPKM dari perspektif hukum internasional dan politik hukum. Penentuan arah kebijakan politik hukum dilihat melalui dua indikator yaitu proses pembentukan kebijakan & implementasi kebijakan di masyarakat. Politik hukum demokratis merupakan pilihan arah kebijakan paling ideal yang harus dipilih oleh negara, sehingga kebijakan PPKM seharusnya sesuai dengan arah kebijakan politik hukum demokratis.

Kata Kunci: Covid-19, Hukum Internasional, Kebijakan PPKM, Politik Hukum

ABSTRACT

The implementation of Restrictions on Community Activities (PPKM) is one of the government's policies in dealing with the covid-19 pandemic. The application of PPKM caused controversy both in terms of unfair application of sanctions and uneven social security that are normatively incompatible with the principles of national and international law. This research discusses the rules that apply in the establishment and application of PPKM from the perspective of international law and legal policy. The determination of the direction of legal political policy is seen through two indicators, namely the process of policy formation and policy implementation in the community. Democratic legal politics is the most ideal policy direction choice that must be chosen by the state so that PPKM policy should be in accordance with the direction of democratic legal political policy.

Keywords: Covid-19, International Law, PPKM Policy, Legal Policy

A. PENDAHULUAN

Penyebaran virus covid-19 kini semakin meluas sejak ditemukan pertama kali di Wuhan, Tiongkok pada bulan Desember tahun 2019. Penyakit menular yang disebabkan oleh jenis Corona Virus baru yaitu SARS-CoV-2 mulai menyebar ke berbagai negara dan ditetapkan sebagai Pandemi oleh WHO pada tahun 2020.¹ Pandemi Covid-19 sudah melanda seluruh dunia hampir dua tahun dan menjadi masalah tersendiri bagi setiap negara. Tidak hanya dalam bidang kesehatan, namun juga di bidang ekonomi, sosial dan budaya pun turut serta terdampak dengan adanya Pandemi Covid-19 ini. Indonesia merupakan salah satu negara yang sangat merasakan dampak dari adanya pandemi Covid-19 ini. Tercatat jumlah kasus Covid-19 di Indonesia terus meningkat setiap harinya. Per tanggal 8 Oktober 2021, jumlah kasus Covid-19 mencapai 4,23 Juta kasus dengan angka kematian mencapai 143 ribu kasus.²

Melihat perspektif hukum internasional, World Health Organization (WHO) memiliki peranan penting dalam urusan kesehatan publik skala global. Pandemi Covid-19 yang kini telah menjadi permasalahan global mendorong WHO untuk memberikan perhatian khusus terhadap fenomena ini. Dalam penanganan pandemi Covid-19, WHO kembali mengoperasionalkan kerangka kerja International Health Regulation (IHR).³ Apabila merujuk pada rekomendasi WHO, salah satu hal yang disarankan dalam penanganan pandemi Covid-19 adalah dengan melakukan karantina. Dalam hal suatu negara melakukan karantina, WHO menekankan harus terpenuhinya persyaratan pemberlakuan karantina seperti pedoman yang jelas, konsisten, transparan dan jaminan ketersediaan pelayanan kesehatan, dukungan finansial, sosial dan psikososial, serta kebutuhan dasar seperti pangan bagi warga negaranya.⁴

¹ Irinna Aulia Nafrin dan Hudaidah, *Perkembangan Pendidikan Indonesia di Masa Pandemi Covid-19*, Jurnal Ilmu Pendidikan, Vol.3, No.2 (2020), p.456-462.

² Agus Dwi Darmawan, *10 Provinsi dengan Penambahan Covid-19 Terbanyak (Jumat, 8 Oktober 2021)*, diakses dari <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/10/08/10-provinsi-dengan-penambahan-covid-19-terbanyak-jumat-8-oktober-2021>, diakses pada 16 Desember 2021, jam 13.49 WIB.

³ Sabrina Nadilla, *Krisis Covid-19: Perspektif Hukum Internasional terhadap Pandemi*, Jurnal Hukum Nasional, Vol.50, No.2 (2020), p.261-280.

⁴ WHO, *Considerations for Quarantine of Individuals in the Context of Containment for Coronavirus Disease (COVID-19)*, Interim Guidance, WHO, Jenewa, 2020.

Politik hukum merupakan salah satu strategi negara hukum dalam upaya menangani permasalahan dan menentukan arah tujuan negara dengan jelas. Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 mengamanatkan Indonesia sebagai negara hukum. Sebagai negara hukum, Indonesia harus mampu menempatkan politik dan hukum sebagai suatu alat untuk mengatasi berbagai permasalahan khususnya dalam upaya penanganan pandemi Covid-19. Harus dirumuskan kebijakan yang tepat untuk diterapkan agar pengendalian penyebaran covid-19 dapat dilakukan optimal.

Menurut Mahfud MD, politik hukum ialah garis kebijakan (*Legal Policy*) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan membentuk hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat, dalam rangka mencapai tujuan negara.⁵ Meskipun kebijakan politik hukum bersifat temporer atau berubah-ubah, namun ada satu hal yang penting untuk diperhatikan yaitu arah dan tujuan politik hukum harus sejalan dengan landasan dan tujuan negara. Landasan dan tujuan negara Indonesia terletak pada Pancasila dan UUD NRI 1945 yang tidak boleh dinegasikan dalam hal ini oleh kebijakan politik hukum dalam upaya pengendalian Pandemi Covid-19.

Pemerintah Indonesia saat ini telah memilih kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) sebagai upaya pengendalian penyebaran Covid-19. Kebijakan PPKM tersebut merupakan suatu bentuk politik hukum yang dilakukan oleh pemerintah guna menangani Pandemi Covid-19. Arah dan tujuan politik hukum dalam penerapan PPKM sangat penting untuk diperjelas guna menyusun strategi penanganan pandemi yang tepat waktu dan tepat sasaran. Akan tetapi dalam implementasinya, kebijakan PPKM mengalami berbagai masalah seperti penerapan sanksi yang merujuk pada KUHP, undang-undang, maupun Perda. Padahal, dasar pemberlakuan PPKM ini hanya berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri. Kewajiban negara dalam menjamin kebutuhan dasar warga negara sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan pun tidak diterapkan selama masa PPKM. Sedangkan aturan pembatasan kegiatan yang diterapkan dalam PPKM sangat berpengaruh pada menurunnya perekonomian masyarakat. Hal ini membuat pemerintah terkesan tebang pilih dalam menerapkan sebuah peraturan.

⁵ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum dalam Perda Berbasis Syariah*, Jurnal Hukum, Vol.14, No.1 (2007), p.1-21.

Pada bulan Juli tahun 2021 lalu, seorang tukang bubur di Tasikmalaya dikenai denda sebesar 5 juta rupiah karena melanggar PPKM darurat dengan memperbolehkan pelanggannya makan ditempat.⁶ Padahal, pendapatan dari hasil penjualan bubur selama masa PPKM mengalami penurunan. Sementara itu, sejumlah pedagang pasar di Jakarta mengaku tidak mendapatkan bantuan apaun dari pemerintah selama masa PPKM darurat, termasuk keringanan membayar retribusi setiap bulannya dan tetap diwajibkan membayar karcis tanpa potongan harga. Sedangkan penjualan di pasar pada masa PPKM pun mengalami penurunan yang drastis hingga memaksa beberapa penjual untuk menutup tokonya.⁷ Berbagai gejala di masyarakat terkait penerapan PPKM perlu diperhatikan serius oleh pemerintah guna mengembalikan negara kepada tujuannya berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Penelitian ini membahas mengenai arah dan tujuan politik hukum kebijakan PPKM dalam pengendalian Covid-19. Dari uraian latar belakang diatas, dapat diberikan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) pada masa Pandemi Covid-19 dilihat dari perspektif International Health Regulation (IHR)?
2. Bagaimana Politik Hukum kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) dalam Pengendalian Penyebaran Covid-19?

B. PEMBAHASAN

1. Pengaturan Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) pada Masa Pandemi Covid-19 Dilihat dari Perspektif International Health Regulation (IHR)

Berdasarkan pada prinsip negara hukum, sesungguhnya yang memegang kendali atas pemerintahan adalah hukum, manusia hanya sebagai pelaksana saja.⁸

⁶ Mochammad Iqbal, *Tukang Bubur di Tasikmalaya Didenda Rp 5 Juta karena Langgar PPKM Darurat*, diakses dari <https://www.liputan6.com/news/read/4600489/tukang-bubur-di-tasikmalaya-didenda-rp-5-juta-karena-langgar-ppkm-darurat>, diakses pada 16 Desember 2021, jam 14.07 WIB.

⁷ Siti Fatimah, *Pedagang Pasar Ngaku Tak Dapat Bantuan Pemerintah di Masa PPKM Darurat*, diakses dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5649010/pedagang-pasar-ngaku-tak-dapat-bantuan-pemerintah-di-masa-ppkm-darurat>, diakses pada 16 Desember 2021, jam 14.09 WIB.

⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, 1986.

Hukum dalam hal ini harus diartikan sebagai kesatuan hierarki atau tatanan norma yang berpuncak pada konstitusi.⁹ Karena itu, pelaksanaan politik hukum perundang-undangan tidak boleh menghadirkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang hanya untuk kepentingan penguasa atau kelompok saja. Hukum tidak boleh hanya mementingkan beberapa orang yang berkuasa, melainkan harus menjamin kepentingan dan keadilan bagi seluruh warga negara. Untuk dapat menjamin hal ini, maka negara hukum yang dikembangkan bukanlah *Absolute Rechtsstaat*, tetapi *Demokratische Rechtsstaat (Democratic Rule of Law)*.¹⁰ Agar politik hukum perundang-undangan tetap berada dalam kerangka implementasi UUD NRI 1945, maka harus selaras dengan cita-cita pembentukan negara Indonesia sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD NRI 1945.¹¹

Sejalan dengan itu, Pasal 3 International Health Regulation (IHR) menyatakan bahwa:

*“States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to legislate and to implement legislation in pursuance of their health policies. In doing so they should uphold the purpose of these Regulations. The implementation of these Regulations shall be with full respect for the dignity, human rights and fundamental freedoms of persons.”*¹²

Artinya, negara mempunyai kedaulatan untuk melaksanakan undang-undang sesuai dengan kebijakan kesehatan masing-masing negara. Namun dalam penyelenggaraan kebijakan kesehatan tersebut harus tetap menghormati hak asasi dan kebebasan hakiki manusia. Sebagai anggota WHO sejak tahun 1950, Indonesia tentunya harus berpedoman pada hukum internasional khususnya dalam menangani pandemi Covid-19 yang disebut sebagai masalah global dengan melandaskan kebijakannya kepada anjuran WHO dan IHR.

Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) adalah kebijakan pemerintah Indonesia dalam rangka penanggulangan Pandemi Covid-19. Kebijakan ini bertujuan untuk meminimalisasi penyebaran Virus Covid-19. Kebijakan PPKM diatur dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri (Imendagri).

⁹ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, IND-Hill, Co, Jakarta, 1992.

¹⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1961.

¹¹ Erman Rajagukguk, *Peranan Hukum dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi*, Jurnal Hukum, FH UII, Yogyakarta (1999).

¹² WHO, *Considerations for Quarantine of Individuals in the Context of Containment for Coronavirus Disease (COVID-19)*, Interim Guidance, WHO, Jenewa, 2020.

Keberlakuan Imendagri hanya terbatas dengan setiap masa perpanjangan PPKM. Pemerintah dalam rangka penanganan Pandemi Covid-19 menetapkan keberlakuan PPKM secara bertahap, yaitu PPKM pertama kali berlaku pada tanggal 11 Januari - 25 Januari 2021 kemudian diperpanjang 2 minggu kedepan setelahnya. Perpanjangan PPKM ini terus berlangsung secara bertahap hingga sementara ini PPKM berlaku sampai 4 Oktober 2021 di wilayah Jawa-Bali maupun Luar Jawa-Bali. Sehingga dalam hal dasar hukum PPKM, menteri dalam negeri selalu menerbitkan Imendagri baru di setiap perpanjangan masa PPKM. Hal ini terlihat ketidakefektifan dalam pembentukan sebuah kebijakan.

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 Corona Virus Disease 2019 di Wilayah Jawa dan Bali adalah dasar hukum yang terbaru atas berlakunya PPKM tanggal 21 September sampai 4 Oktober 2021. Secara umum, Imendagri ini mengatur mengenai penerapan PPKM Level 4, Level 3 dan Level 2 di wilayah Jawa dan Bali dalam upaya penanganan Pandemi Covid-19. Lebih lanjut menurut Kementerian Dalam Negeri, penerapan sanksi atas pelanggaran PPKM ini didasarkan pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, serta Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Hal ini dikarenakan Dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri tidak adanya ketentuan mengenai sanksi bagi pelanggar PPKM.

Pertama, dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) pengaturan sanksi bagi pelanggar PPKM diancam oleh Pasal 212 KUHP. Pasal ini memberikan arti bahwasanya apabila masyarakat melakukan upaya perlawanan terhadap petugas dalam menegakkan kebijakan PPKM, dapat diancam pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan. Kemudian, ancaman sanksi bagi Pelanggar PPKM dalam KUHP juga terdapat di dalam ketentuan Pasal 218 KUHP yang menyatakan bahwa apabila masyarakat nekat menyebabkan kerumunan setelah diperingatkan oleh petugas untuk pergi, maka akan diancam pidana penjara paling lama empat bulan dua minggu.¹³

¹³ Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Kedua, dalam Pasal 14 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular menyebutkan bahwa bentuk perlawanan terhadap penertiban PPKM dalam undang-undang ini dibagi menjadi dua, yaitu kesengajaan dan kealpaan. Bentuk kesengajaan dimaknai sebagai kejahatan sedangkan bentuk kealpaan dimaknai sebagai bentuk pelanggaran. Kesengajaan menghalangi petugas dalam upaya melakukan penegakan PPKM diancam pidana penjara paling lama 1 tahun dan/atau denda maksimal satu juta rupiah. Sedangkan kealpaan diancam pidana penjara paling lama enam bulan dan/atau denda maksimal lima ratus ribu rupiah. Dan Ketiga, aturan mengenai sanksi bagi pelanggar PPKM dalam Pasal 93 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan menegaskan bahwa perbuatan menghalang-halangi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan dapat dipidana penjara paling lama 1 tahun dan/atau pidana denda paling banyak seratus juta rupiah.

Adanya peraturan dan ketentuan sanksi tentu tidak bisa lepas dari sebuah kasus pelanggaran. Kasus-kasus pelanggaran yang terjadi selama masa penerapan PPKM tentunya tidak dapat dihindarkan lagi. Berikut adalah rangkuman berbagai kasus pelanggaran PPKM dan sanksi yang diterapkan kepada masyarakat:

- a. Pada 13 September 2021 Satpol PP DKI Jakarta Kecamatan Koja dan Polri menjatuhkan sanksi kepada tempat usaha Masa Kopi karena telah melanggar ketentuan PPKM Level-3 Jakarta. Sanksi tersebut berupa penutupan sementara selama 3x24 jam setelah ditemukan terjadinya pelanggaran ketentuan PPKM.¹⁴
- b. Langgar PPKM darurat, dua pabrik di Cianjur didenda Rp.10 Juta. Perusahaan itu ialah PT Pou Yuen Indonesia, terbukti mempekerjakan karyawan dua *shift* selama 12 jam. Selanjutnya, PT Tei Garmen yang juga didenda Rp.10 Juta karena melanggar PPKM Darurat.¹⁵
- c. 2.524 pelanggar PPKM ditindak oleh Satpol PP Kabupaten Cianjur. Tercatat 203 pelanggar disanksi berupa denda, sedangkan sisanya hanya diberi teguran. Denda yang diberikan cukup bervariasi, mulai dari 50 ribu hingga 10 juta rupiah.¹⁶

¹⁴ Imam Rosidi, *Langgar PPKM Level-3, Kafe Masa Kopi Disanksi Penutupan*, diakses dari <https://ekonomikro.com/id/berita/read/961/langgar-ppkm-level-3-kafe-masa-kopi-disanksi-penutupan>, diakses pada 16 Desember 2021, jam 14.52 WIB.

¹⁵ Ismet Selamat dan Yudha Febrian, *Langgar PPKM Darurat, 2 Pabrik di Cianjur Didenda 10 Juta*, diakses dari <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-5636511/langgar-ppkm-darurat-2-pabrik-di-cianjur-didenda-rp-10-juta>, diakses pada 16 Desember 2021, jam 14.53 WIB.

¹⁶ Ismet Selamat, *2524 Pelanggar Disanksi-Didenda Selama PPKM di Cianjur*, diakses dari <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-5672186/2524-pelanggar-disanksi-didenda-selama-ppkm-di-cianjur>, diakses pada 16 Desember 2021, jam 14.54 WIB.

Penerapan sanksi terhadap pelanggar PPKM didasarkan atau merujuk pada ketentuan KUHP, Undang-Undang tentang Keekarantinaan Kesehatan dan Undang-Undang tentang Wabah Penyakit Menular. Akan tetapi, penerapan aturan dalam hal pemenuhan hak-hak masyarakat tidak diterapkan sesuai dengan amanat Undang-Undang Keekarantinaan Kesehatan atau penerapan sanksi tidak diikuti dengan pemenuhan hak dan kebutuhan masyarakat. Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan mengamanatkan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertanggungjawab penuh atas kebutuhan hidup dasar orang dan makanan hewan ternak yang berada di wilayah karantina selama masa karantina.¹⁷

Sedangkan menurut data, selama masa pemberlakuan PPKM, pemerintah tidak secara penuh dapat menjamin kebutuhan dasar masyarakat. Adapun berbagai contoh keluhan penerima bantuan di masyarakat sebagai berikut:

- a. Warga Kelurahan Lopang, Serang, Banten yang bernama Rahmat, setiap hari berjualan dendeng ikan bandeng. Namun kini, pendapatannya berkurang jauh akibat PPKM. Meski demikian hingga bulan Juli tahun 2021 ia tak pernah mendapatkan bantuan sosial selama masa PPKM, bahkan selama masa Pandemi Covid-19.
- b. Popi Zulfida, seorang warga Bandung yang terdaftar sebagai penerima bansos, tidak pernah mendapatkan bantuan semenjak PPKM darurat diberlakukan sejak 3 Juli 2021. Bansos sebesar Rp. 300.000 yang diberikan Kementerian Sosial tidak akan cukup menutupi biaya hidup akibat menurunnya pendapatan selama masa PPKM darurat.¹⁸

Berdasarkan pada fakta-kata yang telah dijabarkan di atas, penerapan kebijakan PPKM guna menanggulangi wabah Pandemi Covid-19 belum sesuai dengan anjuran International Health Regulation (IHR) terutama dalam hal pemenuhan Hak-hak asasi manusia dalam hak kebebasan dan hak jaminan atas kebutuhan hidup masyarakat.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

¹⁸ BBC.News, *Bansos PPKM Darurat Dan Level 4: Data Penerima 'Bermasalah', Cerita Warga: 'Jangankan Dapat Bantuan, Didata Saja Tidak Pernah'*, diakses dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-57746385>, diakses pada 16 Desember 2021, jam 15.01 WIB.

2. Politik Hukum Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat dalam Pengendalian Penyebaran Covid-19

Kata “Politik” secara etimologis berasal dari Bahasa Yunani yaitu “*politeia*” yang terdiri dari kata “*polis*” yang memiliki arti kesatuan masyarakat yang berdiri sendiri, yaitu negara dan kata “*teia*” yang berarti “urusan”. Politik merupakan suatu rangkaian asas, prinsip, kejadian, jalan, cara, dan alat yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu yang kita kehendaki.¹⁹ Politik secara umum menyangkut proses penentuan tujuan negara dan cara melaksanakannya, dimana dalam pelaksanaannya membutuhkan kebijakan-kebijakan umum (*Public Policies*) untuk mengatur, membagi, atau mengalokasikan sumber-sumber yang ada.

Penguasa pemerintah di hampir setiap negara percaya bahwa tugas utama dari setiap pemerintahan apakah demokratis atau otoritarian adalah menjamin agar negara dan bangsanya tetap hidup dan sejahtera. Birokrasi pemerintah tidak bisa dilepaskan dari proses dan kegiatan politik. Pada setiap gugusan masyarakat yang membentuk suatu tata pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari aspek politik. Politik ialah “*consistens of people acting politically*” yang diorganisasi oleh kelompok-kelompok kepentingan dan berusaha mempengaruhi pemerintah untuk mengambil kebijakan.²⁰ Penguasaan pemerintah secara konkrit diwujudkan dalam produk hukum. Produk hukum inilah yang akan diimplementasikan di masyarakat dan mengatur secara mengikat segala bentuk kegiatan dalam masyarakat.

Produk hukum yang tercipta sangat dipengaruhi oleh suasana politik yang terjadi pada saat hukum tersebut dibentuk. Hukum sebagai variable terpengaruh, sedangkan politik sebagai variable berpengaruh. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hukum sebagai produk dari politik. Dalam pembentukan hukum dapat dilihat adanya sebuah konfigurasi politik. Konfigurasi politik adalah kekuatan politik yang nyata dan dominan dalam suatu sistem politik.²¹ Konfigurasi politik mempunyai susunan atau konstelasi kekuatan politik secara dikotomis dibagi atas dua konsep yaitu:

¹⁹ S. Sumarno, Agus Susarso dan H. Hamdan Mansyur, dkk., *Pendidikan Kewarganegaraan*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006.

²⁰ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, p.27-28.

²¹ Imawanto, Edi Yanto, Fahrurrozi dkk., *Pengaruh Politik dalam Pembentukan Hukum di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol.12, No.1 (2021), p.163-183.

- a. Konfigurasi politik demokratis adalah konfigurasi yang membuka peluang turut sertanya masyarakat untuk berpartisipasi dalam menetapkan kebijakan publik. Produk hukum yang ditetapkan akan mencerminkan harapan masyarakat yang dirumuskan secara demokratis atau biasa disebut dengan **Produk Hukum Responsif**. Selain itu, dunia pers juga dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman dari pihak manapun.²²
- b. Konfigurasi politik otoriter adalah konfigurasi yang memberikan peluang pemerintah untuk bertindak lebih dominan dalam menetapkan kebijakan publik. Produk hukum yang dihasilkan mencerminkan visi sosial elit politik dan keinginan pemerintah atau biasa disebut dengan **Produk Hukum Konservatif**. Pemerintah lebih tertutup terhadap keinginan-keinginan kelompok/individu masyarakat.²³

Teori tentang hierarki norma hukum menurut Hans Kelsen adalah norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dengan artian norma yang lebih rendah bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi. Begitu seterusnya sampai pada titik norma yang bersifat norma dasar (*Grundnorm*).²⁴ Menurut Munir Fuady bahwa teori hierarki Peraturan Perundang-Undangan telah banyak dipraktekkan di berbagai negara di dunia.²⁵ Di Indonesia, sejak ditetapkannya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai konstitusi, maka terbentuklah sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Apabila dilihat dari teori Hans Kelsen, maka Indonesia memiliki Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjelaskan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Sebagaimana disampaikan di atas bahwa penerapan hierarki peraturan perundang-undangan tidak terlepas dari sistem ketatanegaraan di Indonesia. Bahkan hal tersebut sudah dimulai sejak masa pemerintahan kolonial Belanda di Indonesia yakni sejak tahun 1800 sampai dengan 1942. Demikian juga pada masa pendudukan Jepang dari tahun 1942 hingga tahun 1945.²⁶

²² Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gema Media, Yogyakarta, 1999.

²³ Solikhul Hadi, *Pengaruh Konfigurasi Politik Pemerintah terhadap Produk Hukum*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol.9, No.5 (2015), p.383-400.

²⁴ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, p.41.

²⁵ Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2012, p.148-149.

²⁶ Bambang Antariksa, *Qanun Bendera dan Lambang Aceh di Persimpangan Jalan, Validitas Produk Hukum daerah dalam Perspektif Penerapan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Penerbit Sofmedia, Medan, 2016, p.34-38.

Pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat sebagai upaya pengendalian Pandemi Covid-19 telah banyak menuai pro dan kontra di tengah masyarakat. Arah politik hukum dalam pengambilan kebijakan PPKM dalam hal ini perlu ditelusuri lebih lanjut. Dalam praktek penyelenggaraan Pemerintahan, terdapat beberapa produk hukum yang berlaku yakni: Peraturan Menteri, Keputusan Menteri dan Peraturan Tingkat Daerah.²⁷ Sedangkan dasar hukum kebijakan PPKM ini adalah berdasarkan pada Instruksi Menteri Dalam Negeri. Apabila dilihat dari sisi hierarki peraturan perundang-undangan, Instruksi Menteri Dalam Negeri tidak termasuk dalam hierarki. Pada tataran kementerian produk hukum yang terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan menteri. Menurut Pasal 8 ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud ayat 1 (yang didalamnya termasuk peraturan menteri) dapat diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dari penjelasan di atas, terdapat dua syarat agar peraturan-peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang PPPU memiliki kekuatan hukum yang mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau
- b. Dibentuk berdasarkan kewenangan.

Apabila melihat Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 Corona Virus Disease 2019, pada bagian awal terdapat frasa “Menindaklanjuti arahan Presiden Republik Indonesia yang menginstruksikan agar melaksanakan PPKM...”. Dari pernyataan tersebut, pembentukan instruksi menteri adalah berdasarkan arahan presiden dan bukan diperintahkan oleh undang-undang, namun masih adanya potensi dibentuk berdasarkan kewenangan.

²⁷ Rachmat Trijono, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Penerbit Papas Sinar Sinanti, Jakarta, 2013, p.57.

Pembentukan peraturan “berdasarkan kewenangan” yang dimaksud dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Akan tetapi menurut Pasal 8 undang-undang *a quo*, pembentukan peraturan tersebut harus dituangkan dalam peraturan menteri dan bukan instruksi menteri. Dengan demikian, pembentukan Instruksi Menteri Dalam Negeri berdasarkan arahan presiden tidak memiliki dasar hukum yang kuat yang dapat disebut sebagai peraturan yang mengikat sebagai peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan teori yang telah dikemukakan, arah kebijakan politik hukum dapat dilihat melalui dua indikator yaitu bagaimana proses pembentukan sebuah kebijakan dan bagaimana implementasi kebijakan tersebut di masyarakat. Politik hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia harus didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).²⁸ Sebagai suatu sistem politik, demokrasi banyak dipilih oleh negara-negara karena dianggap mampu mengatur dan menyelesaikan hubungan sosial dan politik, baik yang melibatkan kepentingan antar individu dalam masyarakat, hubungan antar masyarakat, masyarakat dan negara maupun antar negara di dunia.²⁹ Namun, seringkali penerapan politik demokrasi belum sepenuhnya dilakukan sesuai dengan amanah politik demokrasi.

Proses pembentukan Instruksi Menteri Dalam Negeri yang terlihat tidak sesuai dengan peraturan pembentukan perundang-undangan dapat mencederai nilai-nilai politik demokratis yang dianut oleh Bangsa Indonesia. Politik demokratis di Indonesia harus diterapkan berdasarkan aspirasi masyarakat dan mensejahterakan masyarakat. Dilihat dari polemik atas implementasi Instruksi Menteri Dalam Negeri tentang penerapan PPKM, belum terlihat adanya penerapan politik demokratis khususnya dalam hal penerapan sanksi dan pidana. Upaya yang dapat dilakukan pemerintah guna mewujudkan kebijakan pengendalian Pandemi Covid-19 yang sesuai dengan politik hukum demokrasi adalah sebagai berikut:

²⁸ Andi Matalata, *Politik Hukum Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.6, No.4 (2018), p.571-584.

²⁹ Heru Nugroho, *Demokrasi dan Demokratisasi: Sebuah Kerangka Konseptual untuk Memahami Dinamika Sosial-Politik di Indonesia*, Jurnal Pemikiran Demokrasi, Vol.1, No.1 (2012), p.1-15.

- a. Melaksanakan anjuran WHO untuk mempersiapkan persyaratan sebelum menerapkan karantina khususnya jaminan kebutuhan dasar pangan bagi masyarakat yang terdampak.
- b. Menerbitkan peraturan menteri dalam negeri sebagai aturan pelaksana atas Undang-Undang Keekarantinaan Kesehatan sehingga sesuai dengan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan
- c. Menggunakan istilah PSBB atau Karantina Wilayah yang secara jelas telah diatur dalam Undang-Undang Keekarantinaan Kesehatan.

C. PENUTUP

Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang telah dituangkan dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri pada implementasinya masih menuai pro dan kontra di tengah-tengah masyarakat. Pemberian sanksi terhadap pelanggar PPKM justru semakin menjadi beban masyarakat khususnya kelompok yang terdampak langsung oleh Pandemi Covid-19. Selain itu, kurangnya pertanggungjawaban negara dalam memenuhi kebutuhan masyarakat bagi masyarakat yang terdampak kebijakan PPKM semakin menekan perekonomian masyarakat kecil. Dengan melihat berbagai permasalahan yang terjadi, kebijakan PPKM yang dipilih pemerintah Indonesia belum sepenuhnya sesuai dengan International Health Regulation (IHR). Sebagai masyarakat dunia dan keanggotaannya dalam WHO, Indonesia seharusnya memperhatikan regulasi internasional dalam menerapkan kebijakan guna menghadapi Pandemi Covid-19 yang telah ditetapkan sebagai permasalahan global.

Arah kebijakan politik hukum dapat dilihat melalui dua kategori, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Untuk mengklasifikasikan sebuah kebijakan termasuk dalam kategori yang mana, maka dapat dilihat melalui dua indikator yaitu indikator proses pembentukan dan indikator implementasi kebijakan. Proses pembentukan Instruksi Menteri Dalam Negeri sebagai dasar hukum PPKM yang ternyata tidak sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan telah mencederai arah politik demokratis Bangsa Indonesia. Sebaiknya, regulasi yang digunakan dalam hal pengendalian penyebaran Pandemi Covid-19 adalah mengacu pada Undang-Undang Keekarantinaan Kesehatan yang kemudian diturunkan dalam peraturan menteri yang tidak bertentangan dengan undang-undang tersebut. Sehingga, implementasi kebijakan penanganan Pandemi Covid-19 ini memiliki dasar regulasi yang jelas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Antariksa, Bambang. 2016. *Qanun Bendera dan Lambang Aceh di Persimpangan Jalan, Validitas Produk Hukum daerah dalam Perspektif Penerapan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. (Medan: Penerbit Sofmedia).
- Fuady, Munir. 2012. *Teori-Teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*. (Jakarta: Penerbit Kencana Prenada Media).
- Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan 1; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. (Yogyakarta: Penerbit Kanisius).
- Kelsen, Hans. 1961. *General Theory of Law and State*. (New York: Penerbit Russel & Russel).
- Kusumaatmadja, Mochtar. 1986. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. (Bandung: Penerbit Bina Cipta).
- Lubis, M. Solly, 1992. *Serba-Serbi Politik dan Hukum*. (Bandung: Penerbit CV Mandar Maju).
- Manan, Bagir. 1992. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. (Jakarta: Penerbit IND-Hill, Co).
- MD., Moh. Mahfud. 1999. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. (Yogyakarta: Gema Media).
- Saragih, Bintan R.. Tanpa Tahun. *Politik Hukum*. (Jakarta: Penerbit Pusat Studi HTN Universitas Trisakti).
- Sumarno, S., Agus Susarso dan H. Hamdan Mansyur, dkk.. 2006. *Pendidikan Kewarganegaraan*. (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama).
- Thoha, Miftah. 2012. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. (Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada).
- Trijono, Rachmat. 2013. *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. (Jakarta: Penerbit Papas Sinar Sinanti).
- WHO. 2020. *Considerations for Quarantine of Individuals in the Context of Containment for Coronavirus Disease (COVID-19)*. Interim Guidance. (Jenewa: Penerbit WHO).

Publikasi

- Hadi, Solikhul. *Pengaruh Konfigurasi Politik Pemerintah terhadap Produk Hukum*. Jurnal Ilmu Hukum. Vol.9. No.5 (2015).
- Imawanto, Edi Yanto, Fahrurrozi dkk.. *Pengaruh Politik dalam Pembentukan Hukum di Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum. Vol.12. No.1 (2021).
- Matalata, Andi. *Politik Hukum Perundang-Undangan*. Jurnal Legislasi Indonesia. Vol.6. No.4 (2018).
- MD., Moh. Mahfud. *Politik Hukum dalam Perda Berbasis Syariah*. Jurnal Hukum. Vol.14. No.1 (2007).
- Nadilla, Sabrina. *Krisis Covid-19: Perspektif Hukum Internasional terhadap Pandemi*. Jurnal Hukum Nasional. Vol.50. No.2 (2020).
- Nafrin, Irinna Aulia dan Hudaidah. *Perkembangan Pendidikan Indonesia di Masa Pandemi Covid-19*. Jurnal Ilmu Pendidikan. Vol.3. No.2 (2020).

Anis Khairiyah

Kebijakan PPKM Dilihat dari Perspektif Hukum Internasional dan Politik Hukum dalam Pengendalian Penyebaran Covid-19 di Indonesia

Nugroho, Heru. *Demokrasi dan Demokratisasi: Sebuah Kerangka Konseptual untuk Memahami Dinamika Sosial-Politik di Indonesia*. Jurnal Pemikiran Demokrasi. Vol.1. No.1 (2012).

Rajagukguk, Erman. *Peranan Hukum dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi*. Jurnal Hukum. FH UII, Yogyakarta (1999).

Website

BBC.News. *Bansos PPKM Darurat Dan Level 4: Data Penerima 'Bermasalah', Cerita Warga: 'Jangankan Dapat Bantuan, Didata Saja Tidak Pernah'*. diakses dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-57746385>. diakses pada 16 Desember 2021.

Darmawan, Agus Dwi. *10 Provinsi dengan Penambahan Covid-19 Terbanyak (Jumat, 8 Oktober 2021)*. diakses dari <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/10/08/10-provinsi-dengan-penambahan-covid-19-terbanyak-jumat-8-oktober-2021>. diakses pada 16 Desember 2021.

Fatimah, Siti. *Pedagang Pasar Ngaku Tak Dapat Bantuan Pemerintah di Masa PPKM Darurat*. diakses dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5649010/pedagang-pasar-ngaku-tak-dapat-bantuan-pemerintah-di-masa-ppkm-darurat>. diakses pada 16 Desember 2021.

Iqbal, Mochammad. *Tukang Bubur di Tasikmalaya Didenda Rp 5 Juta karena Langgar PPKM Darurat*. diakses dari <https://www.liputan6.com/news/read/4600489/tukang-bubur-di-tasikmalaya-didenda-rp-5-juta-karena-langgar-ppkm-darurat>. diakses pada 16 Desember 2021.

Rosidi, Imam. *Langgar PPKM Level-3, Kafe Masa Kopi Disanksi Penutupan*. diakses dari <https://ekonomikro.com/id/berita/read/961/langgar-ppkm-level-3--kafe-masa-kopi-disanksi-penutupan>. diakses pada 16 Desember 2021.

Selamet, Ismet dan Yudha Febrian. *Langgar PPKM Darurat, 2 Pabrik di Cianjur Didenda 10 Juta*. diakses dari <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-5636511/langgar-ppkm-darurat-2-pabrik-di-cianjur-didenda-rp-10-juta>. diakses pada 16 Desember 2021.

Selamet, Ismet. *2524 Pelanggar Disanksi-Didenda Selama PPKM di Cianjur*. diakses dari <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-5672186/2524-pelanggar-disanksi-didenda-selama-ppkm-di-cianjur>. diakses pada 16 Desember 2021.

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 73 Tahun 1958 tentang Menyatakan Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 Republik Indonesia tentang Peraturan Hukum Pidana untuk Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan Mengubah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 127. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1660. (KUHP)

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 20. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3273.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kejarantinaan Kesehatan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6236.

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 Corona Virus Disease 2019 di Wilayah Jawa dan Bali.

International Health Regulations 2005.

