

TINJAUAN YURIDIS PENETAPAN KEDARURATAN KESEHATAN MASYARAKAT AKIBAT COVID-19

Oleh:

Dalinama Telaumbanua

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Nias Selatan
email: dalitelaumbanua@gmail.com

Abstrak

Pandemi Covid-19 semakin banyak yang terjangkit khususnya di Indonesia. Pencegahannya tidak hanya cukup secara medis tapi juga wajib dibuat dalam suatu regulasi yang jelas oleh pemerintah pusat. Salah satu regulasi yang telah dibuat yakni Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Materi Keputusan Presiden ini menarik diteliti dengan menggunakan jenis penelitian hukum normatif karena itu terkait dengan data sekunder khususnya bahan hukum primer. Berdasarkan penelitian dan hasil pembahasan penulis, maka dapat dikatakan bahwa Keputusan Presiden terkait penetapan kedaruratan kesehatan masyarakat akibat Covid-19 tidak tepat karena penetapan dan pencabutan kedaruratan kesehatan masyarakat sebagaimana telah diatur dalam Pasal 10 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan harus diatur dalam suatu Peraturan Pemerintah bukan diatur dalam sebuah Keputusan Presiden. Selain itu, isi suatu Keputusan Presiden biasanya hanya bersifat konkret, individual dan sekali selesai (final). Sedangkan kalau yang dibentuk adalah suatu peraturan seperti Peraturan Pemerintah, maka isinya bersifat abstrak, berlaku umum, dan secara terus-menerus.

Kata Kunci: Yuridis, Kedaruratan Kesehatan Masyarakat, Covid-19

1. PENDAHULUAN

Dalam upaya menangani penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) di Indonesia, maka pembentukan aturan terkait pencegahan Covid-19 di Indonesia sangat penting dan mendesak untuk dilakukan dalam bentuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Kesehatan (Dalinama Telaumbanua, 2020). Oleh karena situasi mendesak, maka pemerintah Indonesia menetapkan beberapa peraturan perundang-undangan antara lain:

- a. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).
- c. Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Dari ketiga regulasi tersebut, dasar hukum pembentukannya berbeda. Kalau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) itu dibentuk karena ada kegentingan yang memaksa dalam hal ini kedaruratan kesehatan masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sehingga diberi kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perppu. Kewenangan pembentukan

Perppu ini didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian regulasi yang kedua dalam hal ini Peraturan Pemerintah terkait dengan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dibentuk karena didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 60 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Dimana isi ketentuan tersebut menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria dan pelaksanaan karantina rumah, karantina wilayah, karantina rumah sakit, dan pembatasan sosial berskala besar diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sedangkan Keputusan Presiden tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) didasarkan salah satunya dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Dasar hukum pembentukan Keputusan Presiden tersebut menarik karena dari berdasarkan hasil observasi awal penulis dalam Undang-Undang Keekarantinaan Kesehatan menemukan bahwa penetapan dan pencabutan kedaruratan kesehatan masyarakat diatur dalam bentuk Peraturan Pemerintah.

Faktanya ada Keputusan Presiden yang mengatur mengenai penetapan kedaruratan kesehatan masyarakat. Oleh sebab itu, menarik untuk diulas lebih lanjut terkait dengan permasalahan materi muatan Keputusan Presiden tersebut. Dalam mengulas permasalahan tersebut, peneliti menggunakan Keputusan Presiden dan peraturan perundang-undangan lain sebagai bahan hukum primer.

Penulis perlu menyampaikan bahwa tulisan ini tidak dalam rangka mendiskreditkan pemerintah Republik Indonesia karena telah membentuk aturan terkait pencegahan virus korona. Penulis justru sangat mendukung ketika ada regulasi terkait pencegahan virus korona karena ini dapat membantu mempercepat penanganan virus korona. Penulis hanya berpedoman pada arti dari peraturan perundang-undangan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan tersebut secara tegas menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan dibentuk sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dalam hal ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Artinya bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk wajib dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jangan sampai aturan yang dibuat justru tidak sesuai dengan aturan pembentukan aturan tersebut. Kalau itu yang terjadi, maka implementasi daripada aturan tersebut pastinya tidak akan berjalan sebagaimana mestinya, tidak berjalan efektif, dan tidak akan mencapai tujuan serta sasaran yang diharapkan. Wajar saja ke depan implementasi aturan tidak efektif karena aturan yang dibuat dirasa tidak dibentuk sebagaimana mestinya.

Tulisan ini diharapkan dapat memberi pemahaman kepada pemrakarsa atau pembentuk peraturan perundang-undangan bahwa regulasi yang dibuat wajib mengikuti norma-norma pembentukan hukum yang baik. Jangan karena situasi darurat dijadikan alasan untuk adanya peluang untuk amburadulnya suatu regulasi karena produk hukum yang salah, maka akan menjadi bahan diskusi yang menjerus pada opini bahwa hukum yang dibuat di Indonesia sering salah kaprah dan tanpa arah.

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan artikel ini yaitu jenis penelitian hukum normatif atau jenis penelitian hukum doktrinal. Jenis penelitian hukum normatif atau doktrinal merupakan penelitian yang menyediakan ekspos sistematis terhadap peraturan yang mengatur kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antar peraturan, menjelaskan area yang mengalami hambatan, dan bahkan memperkirakan perkembangan mendatang (Abdulkadir Muhammad, 2004).

Dalam jenis penelitian hukum normatif ini, data yang dibutuhkan adalah data sekunder. Data

sekunder ini didapat dari studi kepustakaan bukan didapat dari lapangan. Data sekunder yang akan dikumpulkan terdiri dari tiga bahan hukum yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer adalah bahan utama berupa peraturan perundang-undangan. Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian (Johnny Ibrahim, 2015). Peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam artikel ini yaitu:

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).
- Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi. Publikasi tersebut terdiri atas buku-buku teks yang terkait dengan hukum dan/atau beberapa permasalahan hukum (skripsi, tesis, disertasi hukum), jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan hakim (Zainuddin Ali, 2011). Bahan hukum sekunder yang real digunakan dalam artikel ini yakni buku dan jurnal yang terkait dengan permasalahan yang dibahas.

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung dan memberi penjelasan tentang bahan hukum primer dan bahan hukum tersier. Bahan yang real digunakan dalam artikel ini yakni Kamus Besar Bahasa Indonesia, Wikipedia, dan internet.

Ketiga bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif yang diurai secara deskriptif. Bahan hukum yang dijadikan objek penelitian ini adalah bahan hukum primer. Objek penelitian yang dimaksud yaitu Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Objek penelitian ini digunakan sebagai hal utama yang dibahas untuk dibandingkan dengan bahan hukum primer yang lain. Selanjutnya bahan hukum sekunder dan tersier digunakan sebagai alat bantu menemukan jawaban atas bahan hukum primer. Setelah dianalisis secara kualitatif, maka hal terakhir yang dibuat adalah merumuskan kesimpulan dengan cara deduksi. Deduksi artinya penarikan kesimpulan dari keadaan yang umum

atau penyimpulan dari yang umum ke yang khusus (KBBI, 2016).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan penelusuran penulis menemukan bahwa ada Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Dalam Keputusan Presiden tersebut mencantumkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan sebagai dasar hukum yang telah dimuat dibagian mengingat.

Berdasarkan isi bagian mengingat dari Keputusan Presiden tersebut, peneliti mencari dan akhirnya menemukan bahwa penetapan dan pencabutan kedaruratan kesehatan masyarakat diatur lebih lanjut dalam suatu regulasi. Regulasi yang dimaksud yaitu Peraturan Pemerintah. Ketentuan ini telah dimuat dalam Pasal 10 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Berdasarkan hasil penelitian tersebut, maka ada berapa pembahasan yang terkait dengan penelitian ini yaitu:

a. Penetapan dan Pencabutan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Ketentuan ini telah dimuat dalam Pasal 10 ayat (4) Undang-Undang Keekarantinaan Kesehatan yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan dan pencabutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah. Adapun isi ayat (1) dalam Undang-Undang tersebut yaitu pemerintah pusat menetapkan dan mencabut kedaruratan kesehatan masyarakat. Sedangkan isi ayat (2) dalam Undang-Undang tersebut yaitu Pemerintah Pusat menetapkan dan mencabut penetapan pintu masuk dan/atau wilayah di dalam negeri yang terjangkit kedaruratan kesehatan masyarakat.

Dari ketentuan tersebut secara tegas dimuat bahwa penetapan atau pencabutan kedaruratan kesehatan masyarakat diatur dalam Peraturan Pemerintah. Mengingat kondisi atau situasi wabah Corona Virus Diesiase (Covid-19) yang semakin berbahaya, maka jenis wabah tersebut layak dikategorikan sebagai kedaruratan kesehatan masyarakat khususnya masyarakat Indonesia.

b. Tujuan pembentukan Peraturan Pemerintah memang diperuntukkan untuk menjalankan undang-undang.

Hal ini telah dimuat dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menentukan bahwa Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Peraturan

Pemerintah juga dibentuk untuk menjalankan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Secara tegas memang ketentuan ini tidak dimuat dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun karena Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kedudukannya sama dengan Undang-Undang, maka peraturan pelaksanaanya juga sama.

Dari ketentuan tersebut, jelas bahwa tidak akan mungkin ada Peraturan Pemerintah kalau tidak lahir atau ada terlebih dahulu Undang-Undang. Peraturan Pemerintah tidak akan mungkin dibentuk karena perintah suatu perundang-undangan lain selain daripada undang-undang. Berbeda halnya dengan Peraturan Presiden yang dibentuk karena adanya suatu perintah perundang-undangan yang lebih tinggi atau untuk menjalankan kewenangan negara atau pemerintah. Peraturan perundang-undangan lebih tinggi yang dimaksud yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah.

c. Keberadaan Keputusan Presiden Tidak Diatur Dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Keberadaan Keputusan Presiden tidak diatur secara langsung dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini nampak dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya menentukan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dari ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Keputusan Presiden tidak termasuk dalam 7 (tujuh) jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam undang-undang tersebut.

Selain itu, dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Jenis peraturan perundang-

undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dari beberapa jenis peraturan perundang-undangan dalam Pasal 8 tersebut tidak ada menjadikan Keputusan Presiden sebagai peraturan perundang-undangan lain. Menjadi aneh memang karena Keputusan Presiden yang notabene sering ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia setiap tahun. Bahkan Keputusan Presiden tersebut dijadikan sebagai dasar tindakan atau dasar perbuatan kepada menteri sebagai pembantu Presiden, kepada Gubernur sebagai kepala daerah di tingkat provinsi, kepada Bupati sebagai kepala daerah di tingkat kabupaten, kepada Walikota sebagai kepala daerah di tingkat kota, dan kepada pihak lain.

Meskipun demikian, dalam Pasal 97 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-Undang ini berlaku secara mutatis mutandis bagi teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Ketua Komisi Yudisial, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Keputusan Kepala Lembaga, atau Keputusan Ketua Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi, Keputusan Gubernur, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa Keputusan Presiden tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun apabila Keputusan Presiden dibuat maka teknik pembentukannya wajib mengikuti teknik pembentukan pembentukan peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. Hal ini tentunya menimbulkan kerancuan jika ditinjau dari sisi pembentukannya. Sebab pembentukan Keputusan Presiden bisa dibentuk seperti pembentukan Undang-Undang, bisa dibentuk seperti Peraturan Pemerintah, dan bisa dibentuk seperti Peraturan Presiden. Sedangkan tata cara pembentukan ketiga jenis peraturan perundang-undangan tersebut berbeda antara satu dengan yang lain. Akhirnya yang bingung adalah pembentuk Keputusan Presiden itu sendiri yakni Presiden Republik Indonesia.

Makanya penulis sebetulnya berharap dengan adanya perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang

telah disahkan dalam suatu produk Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, maka mengatur mengenai tata cara serta teknik pembentukan suatu Keputusan Presiden. Namun dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut tidak ada satupun ketentuan yang memberi penegasan tentang cara pembentukan Keputusan Presiden. Padahal hampir setiap tahun, Keputusan Presiden yang ditetapkan oleh Presiden dibentuk. Hal ini tentu membingungkan, bagaimana mungkin suatu produk hukum dibentuk tanpa adanya ketentuan atau tata cara pembentukan produk hukum tersebut. Mestinya pemerintah melalui Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengusulkan dan memasukkan teknik pembentukan Keputusan Presiden tersebut dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

d. Keputusan Presiden Bersifat Konkret, Individual dan Sekali Selesai

Keputusan Presiden terdiri dari dua kata yaitu "keputusan" dan "Presiden". Arti kata keputusan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi V yaitu ketetapan. Sedangkan arti kata Presiden adalah kepala negara. Keputusan (beschikking) menurut Jimly Asshiddiqie bersifat individual dan kongkret. Kemudian keputusan menurut Maria Farida Indrati yakni bersifat sekali-selesai (Adi Condro Bawono, 2012).

Pengertian Keputusan Presiden tidak dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Meskipun demikian ada beberapa literatur yang memuat arti dari Keputusan Presiden. Salah satunya menurut Wikipedia (2017) yang mencantumkan bahwa Keputusan Presiden merupakan norma hukum yang bersifat konkret, individual, dan sekali selesai. Secara umum, Keputusan Presiden bersifat mengatur. Dari kata mengatur dalam konteks ini yaitu memberi arahan atau memberi pedoman. Sebagai sebuah arahan atau pedoman, maka bisa berisi larangan. Namun larangan yang dimuat tidak memaksa dan tidak memiliki sanksi pidana. Isi Keputusan Presiden berlaku untuk orang atau pihak tertentu yang disebut dalam Keputusan Presiden tersebut.

Pengertian Keputusan Presiden tersebut ada beberapa kesamaan dengan pengertian keputusan yang dikenal dalam tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret,

individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Arti dari kata bersifat konkret, individual, dan final ini menurut penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:

- 1) Bersifat konkret artinya objek yang diputuskan dalam keputusan tata usaha negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan, umpamanya keputusan mengenai rumah si A, izin usaha bagi si B, pemberhentian si A sebagai pegawai negeri. Ketika sifat konkret ini dikaitkan dengan syarat sahnya suatu perjanjian, maka unsur yang sesuai dengan sifat konkret ini yakni “unsur hal tertentu” dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Ketika sifat konkret ini tidak terpenuhi, maka sudah selayaknya batal demi hukum. Batal demi hukum artinya sejak semula dianggap tidak pernah ada Keputusan Tata Usaha Negara.
- 2) Bersifat individual artinya keputusan tata usaha negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu dicantumkan secara jelas. Umpamanya, keputusan tentang pembuatan atau pelebaran jalan dengan lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang terkena keputusan tersebut. Subjek hukum menjadi keharusan yang wajib ada dalam sifat individual. Ketika suatu Keputusan Tata Usaha Negara tidak menunjuk orang pribadi atau badan hukum, maka keputusan tersebut dapat dibatalkan.
- 3) Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Umpamanya, keputusan pengangkatan seorang pegawai negeri memerlukan persetujuan dari Badan Administrasi Kepegawaian Negara. Dapat dikatakan bahwa suatu keputusan merupakan aturan yang paling terakhir karena langsung bisa diterapkan tanpa memerlukan aturan lanjutan. Karena keputusan merupakan aturan terakhir, maka keputusan tidak boleh menjadi aturan yang pertama. Sehingga keputusan tidak akan mungkin ada tanpa adanya aturan sebelumnya. Aturan sebelum adanya keputusan menempati hierarki atau kedudukan yang lebih tinggi.

Dari kedua arti keputusan tersebut menunjukkan bahwa kedua jenis keputusan tersebut memiliki kesamaan sifat yaitu sama-sama bersifat konkret dan sama-sama bersifat individual.

Sedangkan perbedaannya yaitu Keputusan Presiden bersifat sekali selesai, namun Keputusan Tata Usaha Negara bersifat final. Persamaan dan perbedaan sifat Keputusan Presiden dan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dapat dibuat dalam tabel berikut ini.

No	Keputusan Presiden	Keputusan Tata Usaha Negara
1	Konkret	Konkret
2	Individual	Individual
3	Sekali Selesai	Final

Namun pada prinsipnya kedua sifat keputusan tersebut hanya terletak pada perbedaan penggunaan kata “sekali selesai” dan “final” tapi sejatinya arti kata tersebut memiliki makna yang sama.

Merujuk pada isi Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) yang pada intinya menetapkan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sebagai jenis penyakit yang menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat. Selain itu juga menetapkan kedaruratan kesehatan masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) di Indonesia yang wajib dilakukan upaya penanggulangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dari isi ketetapan dalam Keputusan Presiden tersebut ketika dikaitkan dengan ketiga sifat Keputusan Presiden yakni bersifat konkret, bersifat individual, dan bersifat sekali selesai. Maka sifat “konkret” terpenuhi dalam hal menetapkan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sebagai jenis penyakit yang menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat. Sedangkan sifat “individual” dan sifat “sekali sekali” tidak terpenuhi. Alasan sifat “individual” tidak terpenuhi karena dalam Keputusan Presiden tersebut tidak mencantumkan dengan tegas individu atau lembaga apa yang ditugaskan melakukan upaya penanggulangan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) tersebut. Padahal sifat “individual” ini wajib ada dalam suatu keputusan. Akibat hukum yang timbul ketika sifat “individu” ini tidak terpenuhi yakni “dapat dibatalkan”. Selain itu, alasan bahwa sifat “sekali selesai” tidak terpenuhi karena tidak mencantumkan mulai dan berakhirnya upaya penanggulangan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Alasan lain tidak adanya batas waktu karena ketika sifat “individual” suatu keputusan tidak ada, maka otomatis sifat “sekali selesai” juga tidak mungkin ada. Kalaupun sifat “sekali selesai” dalam Keputusan Presiden ini dimaknai sama dengan sifat “final” yang dikenal dalam Keputusan Tata Usaha Negara, maka sifat “final” ini juga tidak terpenuhi karena syarat suatu keputusan dianggap bersifat “final” yakni keputusan tersebut sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Ketika membaca Keputusan Presiden tersebut, maka tidak satu ketentuanpun yang mencantumkan akibat

hukum apabila Keputusan Presiden tersebut dilakukan atau tidak dilakukan.

Oleh karena Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 hanya memenuhi sifat “konkret” tapi tidak memenuhi sifat “individual” dan sifat “sekali selesai (final)”, maka menurut penulis Keputusan Presiden tersebut mestinya dibentuk dalam suatu peraturan. Peraturan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi V yaitu tatanan (petunjuk, kaidah, ketentuan) yang dibuat untuk mengatur atau memaksa. Peraturan (*regeling*) menurut Jimly Asshiddiqie bersifat umum dan abstrak. Bersifat umum dan abstrak artinya keberlakuannya ditujukan kepada siapa saja yang dikenai perumusan kaidah umum. Kemudian peraturan menurut Maria Farida Indrati yaitu berlaku terus-menerus. Jadi kalau keputusan yang dibuat, maka keputusan tersebut bersifat konkret, individual, dan sekali selesai (final), sedangkan jika peraturan yang dibuat, maka bersifat abstrak, umum, dan terus-menerus (Ilman Hadi, 2012).

Selain itu, peraturan dianggap sebagai *in abstracto*, sedangkan keputusan atau putusan dianggap sebagai *in concreto*. *In abstracto* dimaknai sebagai aturan yang mengikat secara umum, sedangkan *in concreto* mengikat pihak-pihak tertentu saja. Kalau itu berupa putusan pengadilan, maka secara *in concreto* hanya mengikat pihak-pihak yang berperkara. Kalau putusan bebas yang dijatuhkan, maka yang dibebaskan adalah pelakunya dan tuntutan Jaksa Penuntut Umum dinyatakan tidak terbukti. Kalau itu putusan lepas yang dijatuhkan, maka yang dilepaskan dari tanggung jawab pidana yakni pelaku dan tuntutan Jaksa Penuntut Umum dinyatakan tidak terbukti. Sedangkan jika putusan pemidanaan yang dijatuhkan, maka yang dipidana adalah pelaku dan tuntutan Jaksa Penuntut Umum dinyatakan terbukti. Sedangkan jika itu terkait dengan perkara perdata, maka jika dalam putusan hakim menyatakan bahwa gugatan dari penggugat diterima, maka pihak yang menang adalah penggugat dan pihak yang kalah adalah tergugat. Jika putusan hakim menyatakan bahwa gugatan dari penggugat ditolak, maka pihak yang menang adalah tergugat dan pihak yang kalah adalah penggugat.

Dari uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa jika sesuatu itu berupa keputusan atau putusan, maka hanya mengikat pihak-pihak tertentu atau pihak-pihak yang berperkara saja. Pihak lain di luar daripada pihak yang dicantumkan dalam suatu keputusan tidak terikat. Berbeda halnya ketika itu berupa peraturan, maka pada pokoknya mengikat secara umum. Maka pihak yang membuat suatu peraturan adalah pihak yang berwenang untuk itu karena peraturan yang dibuat memiliki konsekuensi kepada khalayak umum. Selain itu, peraturan yang dibuat itu diharapkan dapat dilaksanakan oleh khalayak umum.

Merujuk pada Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tersebut menunjukkan bahwa isi ketetapanannya bersifat umum dan abstrak sehingga regulasi yang semestinya dibuat adalah peraturan. Peraturan yang dimaksud yaitu Peraturan Pemerintah. Alasan kenapa Peraturan Pemerintah dibuat karena penetapan dan pencabutan ke daruratan kesehatan masyarakat diatur dalam Peraturan Pemerintah. Hal tersebut telah dimuat dalam Pasal 10 ayat (4) UU Kekarantinaan Kesehatan.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pembahasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) tidak tepat penetapan dan pencabutan kedaruratan kesehatan masyarakat menurut Pasal 10 ayat (4) UU Kekarantinaan Kesehatan wajib diatur dalam Peraturan Pemerintah bukan Keputusan Presiden. Selain itu, isi suatu Keputusan Presiden hanya bersifat konkret, individual dan sekali selesai (final) sedangkan kalau yang dibentuk adalah suatu peraturan, maka itu bersifat abstrak, umum, dan terus-menerus. Oleh sebab itu, penetapan kedaruratan kesehatan masyarakat akibat covid-19 tidak boleh dibentuk dalam Keputusan Presiden tapi wajib dibentuk dalam Peraturan Pemerintah.

5. REFERENSI

- Ali, Zainuddin. 2011. Metode Penelitian Hukum. Sinar Grafika. Jakarta.
- Ibrahim, Johnny. 2015. Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif. Bayu Media Publishing. Jakarta.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. Hukum dan Penelitian Hukum. PT.Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Telaumbanua, Dalinama. 2020. “Urgensi Pembentukan Aturan Terkait Pencegahan Covid-19 Di Indonesia.” QALAMUNA: Jurnal Pendidikan, Sosial, dan Agama. vol. 12, no. 1
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian

- Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).
- Bawono, Adi Condro. 24 April 2020. Perbedaan Keputusan dengan Peraturan. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4f0281130c750/perbedaan-keputusan-dengan-peraturan>.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. 25 April 2020. Deduksi. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/deduksi>.
- Hadi, Ilman. 24 April 2020. Perbedaan antara Keputusan Presiden dengan Peraturan Presiden. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4ffce5b9240c9/keputusan-presiden/>.
- Wikipedia. 25 April 2020. Keputusan Presiden (Indonesia). [https://id.wikipedia.org/wiki/Keputusan_Presiden_\(Indonesia\)](https://id.wikipedia.org/wiki/Keputusan_Presiden_(Indonesia)).