

Pelaksanaan Diskresi Pada Penanganan Pandemi Covid 19 Di Indonesia

Iskatrinah¹

¹ Dosen Fakultas Hukum, Universitas Wijayakusuma Purwokerto (*Coresponding author*)

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the harmonization of the principle of discretion in government over the policies of the central government with local governments in handling the Covid 19 pandemic in Indonesia. The research method used in this research is to use normative legal research methods, with the result that the spread of the Corona Virus in Indonesia has made the government, local governments, and the Indonesian people continue to be alert and alert. Vigilance and preparedness are important so that prevention and control of the corona virus pandemic in Indonesia can be done as well as possible. The form of handling the Covid 19 pandemic, both the central and local governments, both provincial and district / city, have implemented existing legal instruments and issued approaches both social approaches and legal instruments issued by authorized government officials through freedom of action or discretion as an effort to harmonize central government policies with local governments.

Keywords: *Discretion, Harmonization, Pandemic*

Abstrak

Tujuan dari penulisan ini adalah untuk menganalisis harmonisasi prinsip diskresi dalam pemerintahan atas kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam penanganan pandemi Covid 19 di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan hasil bahwa penyebaran Virus Corona di Indonesia, telah membuat pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat Indonesia terus waspada dan siaga. Kewaspadaan dan kesiapsiagaan menjadi hal penting agar pencegahan dan penanggulangan pandemi virus corona di Indonesia dapat dilakukan sebaik-baiknya. Bentuk penanganan pandemi Covid 19 baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota telah menerapkan instrumen hukum yang telah ada dan mengeluarkan pendekatan-pendekatan baik pendekatan sosial dan instrumen hukum yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang melalui kebebasan bertindak atau diskresi sebagai upaya mengharmonisasikan kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Kata kunci : Diskresi, Hamonisasi, Pandemi.

Copyright©2019 Wijayakusuma Law Review. All rights reserved.

PENDAHULUAN

Dalam undang-undang pengertian diskresi berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Keputusan atau tindakan pejabat berupa diskresi ini tidak

serta merta dapat dilaksanakan, karena pelaksanaan diskresi harus memenuhi persyaratan tertentu sesuai dengan Pasal 22 Undang-Undang 30 Tahun 2014, yaitu melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Pasal 22 tersebut mencerminkan pentingnya penggunaan diskresi, karena pada pelaksanaannya tidak semua peraturan dapat menjangkau secara komprehensif tugas, wewenang dan tanggungjawab pejabat khususnya teknis pelaksanaan sehingga perlu adanya tindakan subyektif pejabat dalam kelancaran pelaksanaan tugasnya. Hal ini dinyatakan secara tegas dalam Pasal 23 alasan kenapa diskresi diberikan, meliputi karena ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau tindakan, peraturan perundang-undangan tidak mengatur, peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas, dan adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) telah menyatakan wabah virus corona (Covid-19) sebagai pandemi global, sehingga pemerintah di semua negara telah mengambil tindakan untuk melawan penyebaran virus ini. Tindakan yang diambil oleh pemerintah di setiap negara tersebut berbeda-beda, ada yang keras dan ada yang lunak. Mengingat semakin banyaknya penderita akibat Covid-19 di Indonesia, pada saat ini mulai muncul pendapat di masyarakat agar Pemerintah lebih kuat dan berdaya dalam mengatasi pandemi Covid-19, seperti menghukum denda ataupun pidana kurungan bagi warga yang masih berkeliaran atau melakukan kegiatan dengan banyak orang.

Penyebaran virus corona di Indonesia, telah membuat pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat Indonesia terus waspada dan siaga. Kewaspadaan dan kesiapsiagaan menjadi hal penting agar pencegahan dan penanggulangan pandemi virus corona di Indonesia dapat dilakukan sebaik-baiknya. Presiden Joko Widodo pun telah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease* (COVID-19) yang menunjuk Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) sebagai Koordinator Satuan Tugas (Satgas). Bahkan, melalui Surat Keputusan Nomor 9A Tahun 2020, Kepala BNPB menetapkan status keadaan tertentu darurat bencana wabah penyakit akibat virus corona di Indonesia sampai dengan 29 Mei 2020. Hingga saat ini, skala penyebaran dan jumlah orang terinfeksi pun kian meningkat dari waktu ke waktu. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah guna membuat Indonesia bersih dari virus corona. Salah satunya adalah gerakan "Bekerja, Belajar, dan Beribadah dari Rumah". Ada pula tindakan karantina dengan berbagai fasilitas, isolisasi dengan berbagai fasilitas, dan *social distancing*. Namun, tidak cukup dengan gerakan itu, gagasan adanya *lockdown* juga mengemuka. Pemerintah didesak untuk menerapkan *lockdown* beberapa wilayah di Indonesia sebagaimana dilakukan oleh China, Italia, Spanyol, Perancis, bahkan Malaysia dan Filipina.

Sebagaimana diketahui melalui berbagai media dalam rangka penanganan pandemi Covid 19 baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota menerapkan instrumen hukum yang telah ada dan mengeluarkan pendekatan-pendekatan baik pendekatan sosial dan instrumen hukum yang beragam :

1. UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular ;
2. UU Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan;
3. UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan ;
4. PP Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19

5. 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 (lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 8);
6. Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease* (COVID-19);
7. Perpres Nomor 52 tahun 2020 tentang Pembangunan Fasilitas Observasi dan Penampungan dalam Penanggulangan COVID-19 atau Penyakit Infeksi Emerging di Pulau Galang, Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau;
8. Inpres Nomor 4 tahun 2020 tentang Refocussing Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19;
9. Keppres Nomor 11 tahun 2020 tentang Penetapan Status Kedaruratan Kesehatan Masyarakat;
10. Perpres Nomor 54 tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian APBN Tahun Anggaran 2020;
11. Keppres Nomor 12 tahun 2020 tentang Penetapan Bencana non-alam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional;
12. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar;
13. Maklumat Kapolri Nomor Mak / 2 / III/ 2020 tentang Kepatuhan terhadap Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19)".Tidak mengadakan kegiatan sosial kemasyarakatan yang menyebabkan berkumpulnya massa dalam jumlah banyak, baik di tempat umum maupun di lingkungan sendiri."¹

Berbagai regulasi telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat namun demikian dalam pelaksanaannya terdapat disharmoni dalam penerapannya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Disharmoni antara pemerintah pusat dan daerah misalnya dapat dilihat dari adanya multitafsir pada berbagai daerah dalam memahami regulasi yang dicanangkan oleh pemerintah pusat. Sejak awal upaya pencegahan Covid-19 pun bahkan telah terjadi disharmoni antara pusat dan daerah, baik ketidakselarasan dari segi keterbukaan data, penerapan karantina wilayah/PSBB, penyaluran dana bantuan sosial (Bansos), tentang memprioritaskan kesehatan atau perekonomian dan beberapa ketidakselarasan lainnya. Penyebab fundamen terjadinya disharmoni antara pusat dan daerah dalam menghadapi pandemi ini ialah komunikasi yang kurang baik. Tidak jarang dijumpai adanya upaya pencegahan yang berseberangan antara pusat dan daerah, terjadi disintegrasi regulasi antara pusat dan daerah. Padahal, pada dasarnya pemerintah pusat telah membuat dan mengeluarkan pedoman atau protokol penanganan Covid-19 untuk dijalankan oleh pemerintah daerah, namun seringkali salah diterjemahkan atau memang ketidakinginan pemerintah daerah untuk menerapkan.

Bahwa dalam mencegah penyebaran virus Covid-19 ini diperlukan kebijakan nasional yang diterapkan secara serentak dan tegas diseluruh daerah yang ada di Indonesia. Pemerintah harus meminimalisir disharmonisasi kebijakan dan juga miskomunikasi antara pemerintah pusat dan daerah, serta pemerintah pusat dan daerah harus saling menumbuhkan *trust* (kepercayaan publik) dalam menjalin kerjasama untuk menghadapi pandemi. Sinkronisasi dalam mengeluarkan regulasi terkait pandemi ini atas berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, harapannya

¹ <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/06/10272001/langkah-hukum-di-tengah-penanganan-wabah-covid-19->

pemerintah daerah akan lebih mudah dalam memahami kebijakan dari pemerintah pusat dan akan lebih mudah dalam pengimplementasiannya di daerah.

Dari Pendahuluan diatas maka dapat diambil rumusan masalah sebagai berikut :
“Bagaimanakah mengharmonisasikan prinsip diskresi dalam pemerintahan atas kebijakan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam penanganan pandemi Covid 19 di Indonesia?”.

METODOLOGI PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu pendekatan dari sudut aturan-aturan hukum positif dan teori-teori hukum yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan. Dalam hal ini adalah pendekatan dari sudut sistem Hukum Administrasi Negara terkait dengan harmonisasi prinsip diskresi dalam pemerintahan atas kebijakan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam penanganan pandemi Covid 19 di Indonesia.

Spesifikasi penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan *type clinical legal research*, yaitu penelitian untuk menerapkan hukum *in abstracto* bagi perkara *in concreto*, digunakan deskriptif analitis, yang menggambarkan fakta-fakta hubungan antara Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Fokus kajian penelitian ini adalah kajian dokumen hukum tertulis (studi kepustakaan), guna memperoleh bahan hukum primer dan digunakan metode analisis yuridis guna menelaah berbagai kaidah dan peraturan hukum nasional yang berkaitan dengan obyek penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

UUD NRI Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1), disebutkan: “...setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan...”. Pada ayat (2), disebutkan: “...setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan...”. Pada ayat (3), disebutkan bahwa “...setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat...”. Di dalam Pasal 34 ayat (2) UUD 1945, disebutkan: “...negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan...”. Pada ayat (3), disebutkan: “...negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak...”. Pada ayat (4), disebutkan: “...ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang...”

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, mengisyaratkan bahwa setiap individu, keluarga dan masyarakat berhak memperoleh perlindungan terhadap kesehatannya, dan negara bertanggung jawab mengatur agar terpenuhi hak hidup sehat bagi penduduknya termasuk bagi masyarakat miskin dan tidak mampu. Upaya mewujudkan hak tersebut pemerintah harus menyelenggarakan pelayanankesehatan yang merata, adil dan terjangkau bagi seluruh lapisan masyarakat. Untuk itu pemerintah perlu melakukan upaya-upaya untuk menjamin akses yang merata bagi semua penduduk dalam memperoleh pelayanan kesehatan. Amanat terkait kesehatan pada UUD 1945 dan UU Kesehatan menunjukkan bahwa kesehatan masyarakat adalah pilar pembangunan suatu bangsa. Kesehatan adalah salah satu kebutuhan dasar manusia. Begitu

pentingnya, sehingga sering dikatakan bahwa kesehatan adalah segala-galanya, tanpa kesehatan segala-galanya tidak bermakna.²

Untuk menjamin agar hak kesehatan dapat dipenuhi, UUD NRI Tahun 1945, Pasal 34 ayat (3) menandakan bahwa : “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan ...”. Pasal 28H ayat (3) mengamanatkan bahwa : “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”. Ketentuan pasal 28H ayat (3) tersebut, terkait dengan Pasal 34 ayat (2) yang berbunyi: “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”. Konstitusi telah mengamanatkan bahwa penyediaan fasilitas kesehatan merupakan tanggung jawab negara, dan negara juga bertanggung jawab untuk menjamin masyarakat dapat menjangkau fasilitas pelayanan kesehatan tersebut.

Adanya ketentuan mengenai kesejahteraan sosial dalam UUD NRI Tahun 1945, merupakan pengejawantahan konsep negara kesejahteraan (*welvaart staat* atau *welfare state*), negara turut serta secara aktif untuk kesejahteraan rakyatnya (*welfare state*).³ atau dikenal dengan nama *verzorgingsstaat*, atau disebutnya *social rechtsstaat* (negara hukum sosial), di mana negara dituntut untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyatnya.⁴ Disahkannya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) menjadi suatu bukti yang kuat bahwa pemerintah dan pemangku kepentingan terkait memiliki komitmen yang besar untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyatnya. Melalui SJSN sebagai salah satu bentuk perlindungan sosial pada hakekatnya bertujuan untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Jenis program jaminan sosial, meliputi : a) jaminan kesehatan; b). jaminan kecelakaan kerja; c). jaminan hari tua; d). jaminan pensiun; dan e). jaminan kematian.⁵ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), menjelaskan bahwa tanggung jawab negara dalam memenuhi akses warga terhadap kesehatan adalah mengeluarkan kebijakan atau program asuransi kesehatan yang adil dan dapat dijangkau oleh semua warga negara. Pemerintah berkewajiban merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan sistem jaminan asuransi bagi warga negara yang adil, termasuk di dalamnya asuransi kesehatan bagi warga negara.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, mengatutanggung jawab negara baik Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang harus dijalankan, meliputi :

- a. Merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina, dan mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat;
- b. Ketersediaan lingkungan, tatanan, fasilitas kesehatan baik fisik maupun sosial bagi masyarakat untuk mencapai derajat kesehatan yang setinggi tingginya;
- c. Ketersediaan sumber daya di bidang kesehatan yang adil dan merata bagi seluruh masyarakat untuk memperoleh derajat kesehatan yang setinggi-tingginya;

² Indra Perwira, Kesehatan Sebagai Hak Asasi Manusia, dalam Bagir Manan, et.al., Dimensi-Dimensi Hukum Hak Asasi Manusia, PSKN FH UNPAD, Bandung, 2009., hlm. 138

³ Bachsan Mustafa, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 22-23

⁴ Rudy Hendra Pakpahan dan Eka N.A.M. Sihombing, Tanggung Jawab Negara Dalam Pelaksanaan Jaminan Sosial (*Responsibility State in The Implementation of Social Security*), Jurnal Legislasi Indonesia (*Indonesian Journal of Legislation*), Vol. 9 No. 2 -Juli 2012., hlm. 168

⁵ Pasal 19 UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang SJSN

- d. Ketersediaan akses terhadap informasi, edukasi, dan fasilitas pelayanan kesehatan;
- e. Memberdayakan dan mendorong peran aktif masyarakat dalam segala bentuk upaya kesehatan;
- f. Ketersediaan segala bentuk upaya kesehatan yang bermutu, aman, efisien, dan terjangkau;
- g. Pelaksanaan jaminan kesehatan masyarakat melalui sistem jaminan sosial nasional bagi upaya kesehatan perorangan.

Pandangan masyarakat atas hukum yang beragam telah menimbulkan berbagai persepsi pula tentang hukum. Hukum dalam arti peraturan perundang-undangan yang dikenal oleh masyarakat sebagai undang-undang umumnya diberi pengertian sebagai pengatur, meskipun pengertian hukum sebenarnya cukup luas. Prof. Sunaryati misalnya mengartikan hukum tidak hanya sebatas peraturan perundang-undangan (materi hukum) semata, melainkan juga meliputi aparatur (kelembagaan), budaya, dan sarana serta prasarana, sehingga dikatakan olehnya bahwa hukum merupakan suatu sistem.⁶

Dalam substansi hukum Sunaryati tidak membaginya berdasarkan pembagian yang konvensional seperti hukum pidana, perdata dan dagang, tata negara dan hukum internasional, melainkan juga mengarah kepada hukum-hukum yang berkembang secara sektoral, misalnya hukum teknologi dan telekomunikasi, hukum ekonomi dan pasar modal, termasuk hukum kesehatan.⁷ Seluruh peraturan dan kebijakan yang ada dalam penyelenggaraan kesehatan dikenal sebagai hukum kesehatan. Dan, aturan-aturan di bidang kesehatan merupakan bagian hukum kesehatan. Hermien Hadiati Koeswadji menyatakan pada dasarnya hukum kesehatan bertumpu pada hak atas pemeliharaan kesehatan sebagai hak dasar social (*the right to health care*) yang ditopang oleh 2 (dua) hak dasar individual yang terdiri dari hak atas informasi (*the right to information*) dan hak untuk menentukan nasib sendiri (*the right of self determination*)⁸ Sejalan dengan hal tersebut Roscam Abing mentautkan hukum kesehatan dengan hak untuk sehat dengan menyatakan bahwa hak atas pemeliharaan kesehatan mencakup berbagai aspek yang merefleksikan pemberian perlindungan dan pemberian fasilitas dalam pelaksanaannya. Untuk merealisasikan hak atas pemeliharaan bisa juga mengandung pelaksanaan hak untuk hidup, hak atas privasi, dan hak untuk memperoleh informasi.⁹ Dari pandangan dalam lingkup hukum kesehatan yang tergambar di atas, doktrin merupakan salah satu sumber dari hukum kesehatan, begitu pula dengan keberadaan kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang melalui Diskresi, disamping peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu timbul pertanyaan apakah dalam penyelenggaraan perundang - undangan yang ada, khususnya pengaturan mengenai kesehatan di Indonesia telah mengcover permasalahan-permasalahan penyelenggaraan kesehatan

⁶ BPHN, Pola Pikir dan Kerangka Sistem Hukum Nasional Serta Rencana Pembangunan Hukum Jangka Panjang, (Jakarta: BPHN, 1995/1996) hlm.19. Dikatakan bahwa : Sistem ini terdiri dari sejumlah unsur atau komponen atau fungsi/variabel yang selalu pengaruh-mempengaruhi, terkait satu sama lain oleh satu atau beberapa asas dan berinteraksi. Semua unsur/ komponen/ fungsi/ variabel itu terpaut dan terorganisasi menurut suatu struktur atau pola yang tertentu, sehingga senantiasa saling pengaruh mempengaruhi dan berinteraksi. Asas utama yang mengaitkan semua unsur atau komponen hukum nasional itu ialah Pancasila dan UUD 1945, di samping sejumlah asas-asas hukum yang lain seperti asas kenusantaraan, kebangsaan, dan kebhinekaan. Sistem hukum nasional tidak hanya terdiri dari kaidah-kaidah atau norma-norma hukum belaka, tetapi juga mencakup seluruh lembaga aparatur dan organisasi, mekanisme dan prosedur hukum, falsafah dan budaya hukum, termasuk juga perilaku hukum pemerintah dan masyarakat.

⁷ Ibid. hlm. 20

⁸ Hermien Hadiati Koeswadji, 1998, Hukum Kedokteran, Studi Tentang Hubungan Hukum Dalam Mana Dokter Sebagai Salah Satu Pihak, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 22.

⁹ Roscam Abing, 1998, "Health, Human Rights and Health Law The Move Towards Internationalization With Special Emphasis on Europe" dalam journal International Digest of Health Legislations, Vol 49 No. 1, 1998, Geneve, hlm. 103.

baik dalam kondisi normal maupun kondisi tidak normal, atau sering disebut sebagai kondisi darurat kesehatan.

Pada penelitian ini akan menganalisis asas diskresi yang diterbitkan pada masa pandemi Covid 19 yang oleh Presiden Joko Widodo telah dinyatakan sebagai kondisi darurat kesehatan. Apakah kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pada masa ini telah sesuai dengan prinsip-prinsip Diskresi yang hidup dalam tatanan pemerintahan di Negara Kesatuan republik Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan hukum ini sangat penting dalam rangka pembatasan kekuasaan guna menghindari kekuasaan yang absolut, karena akan menimbulkan kerusakan yang besar, sebagaimana pendapat Lord Acton, *power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*.¹⁰ Pembatasan kekuasaan dengan pengaturan secara hukum menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih ini bisa dilakukan dengan dua mekanisme. Pertama, dengan menggunakan mekanisme *check and balance* antara lembaga-lembaga negara dengan adanya pembagian kekuasaan, serta memberi ruang politik yang luas bagi hidupnya kelompok oposisi sebagai kekuatan pengontrol; Kedua, adalah mekanisme yuridis yang mengedepankan regulasi.

Dalam mengelola Negara perlu diingat bahwa penyelenggara negara bukan hanya berkewajiban untuk baik dan bersih dalam penyelenggaraan tugasnya mengelola negara, tetapi lebih dari itu adalah berkewajiban memenuhi tercapainya masyarakat yang adil dan makmur. Pemerintahan yang baik dan bersih bukanlah tujuan, melainkan sarana untuk mencapai tujuan. Artinya, pemerintahan yang bersih tidak akan bernilai apapun apabila tujuan ini tidak tercapai. Dengan demikian mekanisme yuridis maupun politis harus dibuat sedemikian rupa sehingga benar-benar mampu mendorong tercapainya tujuan dan bukan menghambat pencapaian tujuan. Salah satu alat negara yang paling penting untuk mencapai tujuan itu adalah birokrasi. Untuk itu birokrasi perlu dibangun sedemikian rupa sehingga menjadi baik dan mampu mendorong percepatan pencapaian tujuan. Pemerintahan yang bersih identik dengan birokrasi yang baik. Tetapi dalam membangun birokrasi yang bersih dengan mekanisme yuridis, salah satu persoalan hukum yang mengedepan adalah persinggungan asas legalitas yang mengutamakan kepastian hukum (*wetmatigheid*) dan diskresi (*pouvoir discretionnaire*) pejabat negara (*eksekutif*) yang justru mengesampingkan asas legalitas dan lebih mengutamakan efisiensi (*doelmatigheid*).¹¹

Seiring kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks dan berbagai gejala-gejala yang timbul secara tiba-tiba, hal mana membutuhkan tindakan penyelesaian yang sesegera mungkin, maka diperlukan ruang kebebasan dan kemerdekaan kepada pejabat pemerintah untuk bertindak atas inisiatif sendiri dalam memecahkan dan menyelesaikan masalah-masalah yang bersifat kompleksitas. Pemberian kebebasan kepada pejabat pemerintah dalam melakukan tindakan hukum, sejatinya tidak bertentangan dengan lapangan hukum administrasi negara, dimana salah satu asas yang berlaku dalam ruang lingkup hukum administrasi negara adalah asas kebebasan, yaitu kepada badan-badan administrasi negara diberikan kebebasan dalam menyelesaikan masalah yang sifatnya menyangkut kepentingan umum, yang kemudian dikenal dengan istilah asas *freies ermessen* atau *discretionary of power*. Memaknai diskresi tidak dapat dipisahkan dengan konsep kekuasaan atau wewenang pemerintah yang melekat untuk bertindak, yakni bertindak secara bebas dengan pertimbangannya sendiri dan tanggung jawab atas tindakan tersebut.¹² Kewenangan

¹⁰ Dikutip dari Sri Soemantri Martosoewignjo, Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya Dalam Kehidupan Bernegara, Makalah disampaikan pada *Stadium Generale* dan 40 Tahun Pengabdianannya di Universitas Padjadjaran Bandung, 2001, hlm. 7.

¹¹ Arfan Faiz Muhlizi, Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi, Jurnal Rechtsvinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, ISSN 2089-9009, Volume 1 Nomor 1, April 2012, hlm. 4

¹² Andi Safriani, Hukum Administrasi Negara, Makassar: Alauddin University Press, 2013, hlm. 202.

yang diberikan kepada pejabat pemerintah atau badan administrasi negara merupakan konsep yang fundamental dalam lapangan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tatanegara. Sebab, pemerintah baru dapat menjalankan fungsinya bilamana telah memperoleh dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam pengertian lain, diskresi juga memiliki term yang sering digunakan dalam lapangan hukum administrasi negara, yaitu *freies ermessen*. Secara bahasa, *freies ermessen* berasal dari kata *frei* yang artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka. Sementara itu, *ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan.¹³ Jadi dapat diterangkan secara ringkas, bahwa diskresi (*freies ermessen*) merupakan orang (pejabat pemerintah) yang memiliki kapasitas kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu, utamanya dalam hal membuat dan melaksanakan peraturan kebijaksanaan.

Pelaksanaan diskresi baru bermakna negatif¹⁴ apabila terjadi penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) atau tindakan kesewenang-wenangan (*abuse de droit*) yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dalam menggunakan diskresi sebagai instrumen untuk mengeluarkan suatu kebijakan. Pemaknaan negatif inilah yang hendak dibatasi oleh asas legalitas untuk mempertahankan asas negara hukum yang generalitas dan uniformitas. Artinya¹⁵, asas legalitas tidak meniadakan adanya pemberlakuan diskresi, sebab konsep diskresi merupakan asas kebebasan yang telah dilegitimasi dan memperoleh keabsahan untuk diterapkan di dalam negara hukum. Asas legalitas hanya melarang sepenuhnya tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dengan menggunakan format diskresi. Secara fungsional¹⁶, diskresi dapat bermakna positif jika digunakan secara tepat dan bertanggung jawab sesuai dengan keahlian (*expertise*), kebijaksanaan (*wisdom*), dan penilaian (*judgement*). Dalam pemahaman itulah, konsep diskresi oleh pejabat pemerintah bukan merupakan penyalahgunaan kekuasaan (wewenang).

Konsep diskresi selain menjadi pelengkap dari kelemahan atau kekurangan asas legalitas, juga sangat inheren dengan cita-cita (*ius constituendum*) negara Indonesia yang termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁷ Sebagai produk dalam konfigurasi negara kesejahteraan, diskresi berupaya membantu tugas pemerintah dalam memberikan pelayanan yang prima bagi warga negara, dengan prinsip yang menyatakan bahwa pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya atau belum/tidak ada peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum.¹⁸

Landasan hukum konsep diskresi tercermin dalam Pasal 22 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Pasal asli ini menentukan adanya instrumen Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) yang dapat ditetapkan oleh Presiden dengan pertimbangan adanya hal ihwal kegentingan yang

¹³ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Permata Aksara, 2016, hlm. 62.

¹⁴ Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi Kajian Teori Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2016, hlm. 3.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 19.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 4

¹⁷ Cita-cita negara Indonesia pada alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945: "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia..."

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. XII; Jakarta: Rajawali Pers, 2016, hlm. 172-173

memaksa yang mengharuskan Presiden menetapkan suatu kebijakan atau melakukan tindakan yang melanggar undang-undang yang sah. Untuk itu diperlukan perubahan atas undang-undang itu, tetapi waktu yang tersedia tidak mencukupi, sementara tindakan atau kebijakan yang bersangkutan sudah mendesak dan dibutuhkan penyelesaian segera, maka timbullah keadaan “hal ihwal kegentingan yang memaksa.”¹⁹ Pasal 22 ayat (1) ini, ditemukan unsur-unsur kebebasan bertindak pemerintah, yaitu presiden sebagai penanggungjawab atas bangsa dan negara dalam hal menciptakan kondisi yang dapat menguntungkan warga negara, maka presiden diberikan kebebasan untuk menetapkan suatu kebijakan berupa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) sebagai antisipasi adanya kondisi yang tiba-tiba timbul atau mendesak, tanpa harus menunggu perintah dari badan legislatif.²⁰

Ketentuan yang lebih spesifik mengenai dasar hukum diskresi, dituangkan ke dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Penggunaan diskresi terdapat dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dimana dalam pasal ini pejabat diwajibkan agar mematuhi undang-undang a quo ketika melakukan tindakan diskresi. Dengan demikian, diskresi secara hukum dianggap sah dan memperoleh legitimasi dalam rangka pelayanan publik dengan tetap memperhatikan rambu-rambu dari prinsip asas legalitas. Berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, disebutkan bahwa diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintah yang berwenang dengan tujuan untuk :

1. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
2. mengisi kekosongan hukum;
3. memberikan kepastian hukum;
4. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Dalam pelaksanaannya, diskresi harus tetap memperhatikan aturan-aturan yang berlaku dan melihat arah kebijakan yang hendak dibuat dan dilaksanakan. Atas dasar itu, untuk menghindari tindakan sewenang-wenang dari pejabat pemerintah, maka ada beberapa hal pokok yang melekat pada konsep diskresi, yaitu:²¹

1. Adanya kebebasan bagi pejabat untuk bertindak atas inisiatif sendiri. Ketentuan ini tidak mengisyaratkan bahwa kebebasan tersebut dilaksanakan tanpa batas, namun kebebasan tersebut berada dalam batas-batas yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan; atau dengan cara memilih salah satu alternatif sebagaimana termaktub dalam undang-undang.
2. Untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak dan segera, namun belum ada aturannya, hal tersebut merupakan persoalan yang menyangkut kepentingan umum, muncul secara tiba-tiba di luar rencana awal, belum ada peraturan yang mengaturnya, mekanismenya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, dan hal mana persoalan tersebut harus segera mendapat penyelesaian.
3. Harus dapat dipertanggungjawabkan. Berkaitan dengan penerapan diskresi, perlu diperhatikan adanya tanggungjawab secara hukum, sehingga tidak boleh bertentangan dengan

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm. 70.

²⁰ Azmi Fendri, “Kebebasan Bertindak Pemerintah (Diskresi) sebagai Perwujudan Nilai-Nilai Moral dan Etika”, *Jurnal Ilmu Hukum*, No. 3 (September 2014 –Januari 2015) hlm. 144.

²¹ Dyah Adriantini Sintha Dewi, “Pendayagunaan Freies Ermessen Pejabat Pemerintahan dalam Konsep Negara Kesejahteraan”, *Yustisia* 5, No. 1 (Januari -April 2016), hlm. 187.

peraturan perundang-undangan, harus mempertimbangkan hak dan kepentingan warga negara, serta harus sesuai dengan tujuan pemberian wewenang tersebut.

KESIMPULAN

Semakin banyak diterbitkan peraturan perundang-undangan untuk mengikuti perkembangan zaman, semakin banyak pula kekosongan hukum baru yang akan muncul. Begitupun di masa pandemi seperti saat ini. Sekalipun demikian, negara tetap dituntut untuk bergerak cepat. Jangan sampai tidak adanya dasar peraturan perundang-undangan yang membuat pemerintah menjadi tidak dapat melaksanakan aktivitasnya. Agar tidak adanya kebuntuan, dan berfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah dituntut berani untuk melakukan Diskresi.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku :

- Andi Safriani, Hukum Administrasi Negara, Makassar: Alauddin University Press, 2013.
Bachsan Mustafa, Pokok - Pokok Hukum Administrasi Negara, Alumni, Bandung, 1982.
Bagir Manan, et.al., Dimensi-Dimensi Hukum Hak Asasi Manusia, PSKN FH UNPAD, Bandung, 2009.
BPHN, Pola Pikir dan Kerangka Sistem Hukum Nasional Serta Rencana Pembangunan Hukum Jangka Panjang, Jakarta: BPHN, 1995/1996.
Hermien Hadiati Koeswadji, Hukum Kedokteran, Studi Tentang Hubungan Hukum Dalam Mana Dokter Sebagai Salah Satu Pihak, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998.
Jimly Asshiddiqie, Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
Krishna Djaya Darumurti, Diskresi Kajian Teori Hukum, Yogyakarta: Genta Publishing, 2016.
Nomensen Sinamo, Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Permata Aksara, 2016.
Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Cet. XII; Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
Sri Soemantri Martosoewignjo, Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya Dalam Kehidupan Bernegara, Makalah disampaikan pada *Stadium Generale* dan 40 Tahun Pengabdianya di Universitas Padjadjaran Bandung, 2001.

B. Jurnal /Internet:

- Arfan Faiz Muhlizi ,Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi, Jurnal Rechtsvinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, ISSN 2089-9009, Volume 1 Nomor 1, April 2012.
Azmi Fendri, "Kebebasan Bertindak Pemerintah (Diskresi) sebagai Perwujudan Nilai-Nilai Moral dan Etika", Jurnal Ilmu Hukum, No. 3, September 2014
Dyah Adriantini Sintha Dewi, "Pendayagunaan Freies Ermessen Pejabat Pemerintahan dalam Konsep Negara Kesejahteraan", Yustisia 5, No.1 Januari – April 2016
Roscam Abing, 1998, "*Health, Human Rights and Health Law The Move Towards Internationalization With Special Emphasis on Europe*" dalam journal International Digest of Health Legislations, Vol 49 No. 1, 1998, Geneve.
Rudy Hendra Pakpahan dan Eka N.A.M.Sihombing, Tanggung Jawab Negara Dalam Pelaksanaan Jaminan Sosial (*Responsibility State in The Implementation of Social Security*), Jurnal Legislasi Indonesia (*Indonesian Journal of Legislation*), Vol. 9 No. 2 -Juli 2012

<https://nasional.kompas.com/read/2020/04/06/10272001/langkah-hukum-di-tengah-penanganan-wabah-covid-19->

C. Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Lainnya :

Undang-Undang Dasar 1945.

UU Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular.

UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

UU Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan.

UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

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).

PP Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19.

Perpres Nomor 52 tahun 2020 tentang Pembangunan Fasilitas Observasi dan Penampungan dalam Penanggulangan COVID-19 atau Penyakit Infeksi Emerging di Pulau Galang, Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau.

Perpres Nomor 54 tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian APBN Tahun Anggaran 2020.

Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease* (COVID-19).

Keppres Nomor 11 tahun 2020 tentang Penetapan Status Kedaruratan Kesehatan Masyarakat.

Keppres Nomor 12 tahun 2020 tentang Penetapan Bencana non-alam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional.

Inpres Nomor 4 tahun 2020 tentang Refocussing Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar

Maklumat Kapolri Nomor Mak / 2 / III/ 2020 tentang Kepatuhan terhadap Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona (Covid-19)".