

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Republik Indonesia merupakan suatu negara yang memiliki anggota terdiri dari individu-individu warga negara yang melakukan hubungan hukum untuk melaksanakan tugas-tugas kewajiban dan menerima haknya untuk melangsungkan kehidupan.¹ Sebagai suatu negara hukum, Indonesia melalui pemerintah sebagai pihak yang berkuasa dalam menjalankan tugas dan fungsinya, harus memenuhi dan melindungi hak-hak warga negaranya. Jimly Asshiddiqie menyatakan terdapat dua belas karakteristik dari negara hukum, yang dapat dijabarkan sebagai berikut²:

- a) Supremasi hukum,
- b) Adanya asas legalitas,
- c) Persamaan dalam hukum,
- d) Organ eksekutif yang independen,
- e) Adanya pembatasan kekuasaan,
- f) Peradilan harus bebas dan tidak boleh berpihak,
- g) Adanya peradilan tata usaha negara,
- h) Adanya peradilan tata negara,
- i) Jaminan perlindungan hak asasi manusia,
- j) Demokratis,
- k) Sarana mewujudkan tujuan negara, dan
- l) Transparansi dan kontrol sosial.

Dengan adanya hukum juga berfungsi sebagai instrumen yang mengatur dan juga sebagai instrumen yang melindungi bagi tiap subyek hukum yang bertujuan untuk menciptakan keadaan yang harmonis antar subyek hukum.³

¹ R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia Edisi Revisi*, Rajawali Press, Jakarta, h. 79.

² Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, h. 3.

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, h. 280.

Perlindungan hukum juga harus mencakup perlindungan di bidang kesehatan. Pada dasarnya, hak untuk memperoleh kehidupan yang sehat merupakan hak asasi setiap manusia. Pengakuan atas hak atas kesehatan pertama kali tercantum dalam Pasal 25 *Universal Declaration of Human Rights* (yang selanjutnya disebut UDHR), yakni setiap manusia berhak mendapatkan kehidupan yang memadai untuk kesehatan. Kemudian, pengakuan hak atas kesehatan semakin diperkuat dengan ditetapkannya *International Covenant on Economic, Social and Culture Right* (yang selanjutnya disebut ICESCR) yang menjamin hak atas kesehatan bagi setiap manusia dalam Pasal 12-nya. Indonesia telah mengakui dan telah meratifikasi konvenan ini melalui Undang-undang No. 11 Tahun 2005. Oleh karena itu, Indonesia berkewajiban dalam memenuhi dan melindungi hak atas kesehatan setiap warganya.

Sebagai dasar hukum negara Indonesia, berdasarkan 28 H ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur bahwa setiap orang berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Kemudian, terdapat pengaturan lebih lanjut mengenai hak atas kesehatan yaitu dalam Pasal 4 dan 5 Undang-undang No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yakni kesehatan dan mendapatkan pelayanan kesehatan yang sama dan layak adalah hak setiap warga negara. Selanjutnya, untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat (*welfare staat*) hakekat fungsi pemerintahan (kekuasaan pemerintahan) sebagai fungsi yang aktif adalah mengemudikan atau mengendalikan kehidupan masyarakat dan negara.⁴ Demi mewujudkan kepentingan kesehatan bagi seluruh masyarakat dan pelayan kesehatan di Indonesia, pemerintah melalui Kementerian

⁴ Philipus M. Hadjon, *Et. Al., Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2015, h. 5.

Kesehatan Republik Indonesia dapat menerbitkan keputusan dan/atau peraturan yang bertujuan mengatur dan mengendalikan pelayanan kesehatan.

Sebagai suatu negara kesejahteraan (*welfare state*), kekuasaan negara dapat menetapkan, melaksanakan dan menegakan hukum, dalam kaitannya penggunaan kekuasaan negara, penggunaannya dapat berpotensi melanggar hak-hak warga negara karena negara berhak mengatur hampir di seluruh bidang kehidupan warga negara.⁵ Namun, tak jarang keputusan dan/atau peraturan pemerintah berujung merugikan hak-hak masyarakat.

Pada Januari 2020, dunia mulai dikejutkan dengan mulai munculnya wabah *Coronavirus Disease 2019* atau bisa disebut dengan *COVID-19* yang menyebar hingga ke seluruh negara di dunia. Sejak Januari 2020, *World Health Organization* atau yang biasa disingkat WHO telah menyatakan bahwa dunia telah memasuki keadaan darurat global terkait dengan virus ini. *Coronavirus Disease 2019* telah ditetapkan sebagai pandemi oleh *World Health Organization* (WHO).⁶

Di Indonesia, sudah menjadi tanggungjawab pemerintah dalam hal memenuhi dan menjamin serta melindungi hak atas kesehatan bagi setiap warganya. Pemerintah telah mengeluarkan status darurat bencana non-alam. Sebagai bentuk upaya pemerintah, pemerintah menerapkan langkah-langkah yang untuk dapat mengurangi jumlah kasus atau bahkan menyelesaikan kasus pandemi ini, seperti dengan menerapkan gerakan *Social Distancing* dan *Physical*

⁵ Sri Winarsi dan Wilda Prihatiningtyas, *Buku Ajar Pemerintahan Daerah*, Airlangga University Press, 2019, h. 2.

⁶ Aprista Ristyawati, 'Efektifitas Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Masa Pandemi Corona Virus 2019 oleh Pemerintah Sesuai Amanat UUD NRI Tahun 1945' *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 3 No. 2, 2020, h. 242.

Distancing serta menerapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di kota-kota terdampak kasus positif corona yang banyak, serta memberikan fasilitas yang layak dalam merawat pasien-pasien. Kasus positif corona kini tak hanya menjangkit pada masyarakat umum saja, namun kini banyak tenaga kesehatan di Indonesia yang mulai terpapar virus corona ini. Bahkan, tak sedikit jatuhnya korban jiwa akibat terpapar virus corona dari kalangan tenaga kesehatan Indonesia. Oleh karena itu pemerintah melalui Kementerian Kesehatan Indonesia mengeluarkan perintah berupa Surat Edaran Kementerian Kesehatan nomor YR.03.03/III/III8/2020 tentang Himbauan Tidak Praktik Kecuali Emergensi dalam upaya mengurangi jumlah tenaga kesehatan yang terpapar *COVID-19*.

Diterbitkannya Surat Edaran Kementerian Kesehatan tersebut menimbulkan problematik yaitu tidak terjaminnya hak mendapatkan pelayanan kesehatan bagi masyarakat *non-COVID* yang ingin berobat ke dokter atau rumah sakit. Hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan bagi masyarakat *non-COVID* pun menjadi terhambat. Dengan adanya problematika dalam pelaksanaan surat edaran tersebut, maka hal ini menjadi bahan bagi penulis untuk penelitian hukum yang menghasilkan skripsi ini dengan judul **“Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat *Non-COVID* Akibat Diberlakukannya Surat Edaran Kementerian Kesehatan Nomor YR.03.03/III/III8/2020 Tentang Himbauan Tidak Praktik Kecuali Emergensi”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka penulis menemukan dua rumusan masalah, yaitu :

1. Apakah Surat Edaran Kementerian Kesehatan Nomor YR.03.03/III/III8/2020 tentang Himbauan Tidak Praktik Kecuali Emergensi dapat dikatakan cacat yuridis ditinjau dalam hukum administrasi?
2. Apa upaya hukum yang dapat dilakukan bagi masyarakat *non-COVID* yang terdampak akibat diberlakukannya SE Kemenkes tersebut?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka penulisan skripsi ini bertujuan untuk :

1. Menganalisa keabsahan Surat Edaran Kementerian Kesehatan Nomor YR.03.03/III/III8/2020 Tentang Himbauan Tidak Praktik Kecuali Emergensi.
2. Menganalisa upaya hukum yang dapat dilakukan oleh masyarakat *non-COVID* yang terdampak akibat diberlakukannya Surat Edaran Kementerian Kesehatan tentang Himbauan Tidak Praktik Kecuali Emergensi.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan penjelasan di atas, maka penulisan skripsi ini bermanfaat untuk :

1. Diharapkan menjadi sumber ilmu dan rujukan bagi seluruh civitas akademika baik yang di luar maupun yang berada dalam lingkungan Fakultas Hukum Universitas Airlangga untuk menggali ilmu dalam bidang Hukum Administrasi Negara Indonesia.
2. Diharapkan menjadi referensi bagi masyarakat umum dalam hal perlindungan hukum akibat tindakan pemerintah.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian Hukum

Penulisan skripsi ini merupakan penelitian hukum dengan tipologi penelitian *Reform-oriented Research*. Metode *Reform-oriented Research* adalah sebuah tipologi penelitian hukum yang mengevaluasi kecukupan aturan yang telah ada dan mengusulkan perubahan atas aturan hukum tersebut dengan standar atau parameter baik itu asas/prinsip hukum, atau doktrin/ajaran hukum.⁷ Metode ini menggunakan cara meneliti terlebih dahulu norma dalam SE Kemenkes tersebut, lalu mengusulkan perubahan atas aturan hukum tersebut.

1.5.2 Pendekatan

Penulis dalam skripsi ini menggunakan beberapa pendekatan, yakni :

⁷ Terry Hutchinson, *The Doctrinal Method: Incorporating Interdisciplinary Methods in Reforming the Law*, *Erasmus Law Review*, No. 3 – DOI: 10.5553/ELR.000055, Desember 2015, h. 132.

1. Pendekatan konsep (*Conceptual Approach*). Pendekatan ini merupakan pendekatan dengan pandangan sarjana maupun doktrin-doktrin hukum yang mengandung prinsip hukum di dalamnya. Beranjak dari prinsip-prinsip hukum yang telah diketemukan, maka dalam pendekatan ini akan ditemukan sebuah konsep hukum yang mampu menjawab rumusan masalah yang diangkat dalam penulisan skripsi ini.⁸ Dalam penulisan ini, penulis menggunakan pandangan sarjana dan doktrin hukum.
2. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini merupakan pendekatan dengan menganalisa undang-undang terkait yang relevan dengan rumusan masalah. Dalam pendekatan ini, koherensi antara undang-undang dengan undang-undang atau undang-undang dengan undang-undang dasar dianalisa sehingga dapat diperoleh argumentasi hukum untuk menjawab isu hukum.⁹ Dalam penulisan ini, penulis menganalisa SE Kemenkes tersebut lalu dikaitkan dengan UU Kesehatan dan UUD NRI 1945.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Cetakan ke-13, Prenada Media, Jakarta, 2017, h. 178.

⁹ *Ibid*, h.133.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Penulis dalam skripsi ini menggunakan sumber-sumber hukum, seperti:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat dan dapat dipertanggungjawabkan sebagai peraturan perundang-undangan maupun putusan pengadilan¹⁰.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder dapat diperoleh dari bahan kepustakaan berupa buku-buku, artikel dari internet maupun jurnal, karya ilmiah tentang hukum, serta bacaan lainnya terutama dibidang Hukum Administrasi Negara dan dianggap relevan pembahasan yang terkait¹¹.

1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara menginventarisasi bahan hukum dimulai dari bahan hukum primer kemudian bahan hukum sekunder. Dimulai dari bahan hukum primer berupa undang-undang terkait seperti UU No. 30/2014, UU No. 36/2009, UU No. 29/2004, UU No. 44/2009 yang didapat dari perpustakaan maupun dari internet. Kemudian bahan hukum sekunder yaitu buku-buku yang memuat pandangan sarjana hukum

¹⁰ *Ibid*, h. 181.

¹¹ *Ibid*.

maupun doktrin hukum seperti Pengantar Hukum Administrasi, artikel dalam jurnal seperti Yuridika, dan lain-lain. Setelah dikumpulkan, penulis memilah dan mengelompokkan bahan hukum tersebut berdasarkan kegunaannya dalam menjawab isu hukum 1 (satu) dan isu hukum 2 (dua).

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Penulis dalam menganalisis bahan hukum menggunakan pendekatan yang berbeda. Pertama penulis menggunakan pendekatan konseptual. Dalam pendekatan ini, metode analisis bahan hukum dilakukan dengan menelaah konsep hukum yang terkandung di dalam doktrin hukum maupun pendapat sarjana yang ada di dalam buku maupun artikel dalam jurnal.

Beranjak dari konsep hukum yang telah diketemukan, penulis menelaah hubungan yang terdapat di dalam aturan hukum yang relevan dengan isu hukum dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Metode analisis bahan hukum yang digunakan adalah dengan melihat kepada hubungan secara horizontal antara undang-undang dengan undang-undang yang terkait, yaitu UU No. 30/2014, UU No. 36/2009, UU No. 29/2004 dan UU No. 44/2009. selain itu, juga dianalisis hubungan secara vertikal antara UU No. 36/2009 dengan UUD NRI Tahun 1945.

Kemudian, penulis menggunakan metode interpretasi gramatikal dan sistematis. Dalam penggunaan metode interpretasi

gramatikal haruslah menafsirkan undang-undang menurut arti perkataan (istilah). Selanjutnya, penggunaan interpretasi yakni menggunakan kata-kata dan kalimat yang lazim digunakan dalam menetapkan pengertian aturan undang-undang.¹² Namun, tidak selalu pembuat undang-undang dapat menggunakan kata-kata yang tepat. Dalam penelitian ini, interpretasi gramatikal terkait dengan makna teks yang di dalam Surat Edaran Kementerian Kesehatan Tentang Himbauan Tidak Praktik Kecuali Emergensi. Selanjutnya, interpretasi sistematis merupakan penafsiran undang-undang yang menghubungkan antar pasal dalam peraturan perundang-undangan yang berbeda.¹³ Interpretasi sistematis ini terkait meneliti naskah hukum yang ada lalu apabila ada pasal suatu undang-undang, maka ketentuan lain yang membahas sama harus dijadikan acuan. Dalam Penelitian ini, penulis menghubungkan Pasal dalam Surat Edaran tersebut dengan Undang-undang Kesehatan dan Undang-undang Dasar NRI 1945.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematis

Dari penjelasan di atas, untuk memudahkan para pembaca dalam memahami skripsi ini, maka penulis susun menjadi empat bab, yang saling berkaitan dan mudah dipahami. Dalam hal ini, tiap bab dari awal akan memberikan landasan dan penjelasan bagi bab-bab selanjutnya.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi*, Cetakan ke-4, Prenada Media, Jakarta, 2012, h. 291.

¹³ Yudha Bhakti Ardiwisastro, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, PT.Alumni, Bandung, 2012, h. 9.

Dalam **Bab I** ini penulis akan menjelaskan latar belakang masalah yang menjadi dasar penulis dalam melakukan penulisan skripsi ini dan pada pembahasan bab-bab berikutnya mengacu pada Bab I ini. Selanjutnya, pada Bab I yang merupakan bab pendahuluan ini terdapat latar belakang, kemudian dirumuskan dua rumusan masalah dari permasalahan yang timbul, penjabaran tujuan dan manfaat penulisan, metode penelitian serta pertanggungjawaban sistematika.

Dalam pembahasan **Bab II** ini, penulis akan menguraikan dan menjelaskan tentang penjelasan atas rumusan masalah yang pertama. Dalam pembahasan ini dijelaskan mengenai substansi dari SE Kemenkes tersebut apabila dikaitkan dengan administrasi pemerintahan.

Dalam pembahasan **Bab III** ini, penulis akan menguraikan dan menjelaskan tentang rumusan masalah yang kedua. Dalam pembahasan ini dijelaskan mengenai upaya hukum yang dapat dilakukan oleh masyarakat *non-COVID* yang terdampak surat edaran tersebut di atas.

Terakhir **Bab IV** berisi mengenai penjabaran kesimpulan dan saran penulis atas penulisan skripsi yang didasarkan pada pembahasan pada bab-bab sebelum