



# YUSTITIA

FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS NGURAH RAI

## **DISKRESI PEMERINTAH DALAM KEDARURATAN KESEHATAN AKIBAT PANDEMI COVID-19**

I Ketut Suardita<sup>1</sup>, I Putu Andika Pratama<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Fakultas Hukum Universitas Udayana, E-Mail: ketut\_suardita@unud.ac.id

<sup>2</sup> Fakultas Hukum Universitas Ngurah Rai, E-Mail: pratamaiputuandika@gmail.com

### **Abstrak**

Pandemi COVID-19 memaksa pemerintah untuk mengambil tindakan diskresi guna keselamatan masyarakatnya. Apabila persoalan ini tidak diperhatikan, maka akan menimbulkan lebih banyak korban jiwa. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu: (1) Pengaturan terkait diskresi pemerintah di Indonesia; dan (2) Diskresi pemerintah akibat Pandemi COVID-19.

Penelitian ini menggunakan tipe penulisan *Doctrinal Research* dengan menggunakan bahan hukum berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan sistem kartu (*card system*) dan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan fakta, dan pendekatan analisis konseptual.

Hasil dari penelitian ini yaitu: Pertama, Pemerintah dalam fungsinya menjalankan pemerintahan, tindakan organ administrasi negara pada dasarnya dilakukan berdasarkan aturan yang dibentuk oleh organ administrasi negara tersebut dengan merujuk pada undang-undang. Namun dalam menyangkut beberapa hal, organ administrasi mempunyai keleluasaan bertindak atas dasar kebijaksanaan yang disebut diskresi sebagaimana diatur di dalam Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Kedua, Diskresi dibenarkan dalam upaya penanganan persoalan yang mendesak dan membahayakan kepentingan umum, seperti misalnya kedaruratan kesehatan akibat pandemi. Pemerintah dalam hal ini lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau manfaat (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*)

**Kata Kunci:** *Diskresi, Pemerintah, COVID-19*

### **Abstract**

*The COVID-19 Pandemic forced the government to take discretionary action for the safety of its people. If this issue is not addressed, it will cause more casualties. The problem in this research are: (1) Regulations related to government discretion in Indonesia; and (2) Government discretion due to the COVID-19 Pandemic. T*

*This research uses by Doctrinal Research with primary, secondary and tertiary legal*

*materials. The technique of collecting legal materials is carried out using a card system and using a statue approach, a fact approach, and analytical conceptual approach.*

*The results of this research are: First, the government in its function of running the government, the actions of the organs of state administration are basically carried out based on the rules formed by these organs of state administration by referring to laws. However in some cases, administrative organs have the discretion to act on the basis of discretion which is called discretion as stipulated in Article 1 Number 9 of Law Number 30 Year 2014 concerning Government Administration. Second, discretion is justified in efforts to deal with issues that are urgent and endanger the public interest, such as a health emergency due to a pandemic. The government in this case prioritizes achieving goals or benefits (doelmatigheid) rather than complying with applicable law (rechtmatigheid).*

**Key Words: Discretion, Government, COVID-19**

## I. Pendahuluan

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana termuat pada dasar konstitusional Negara Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945). Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan pemerintah mempunyai dasar hukum yang jelas atau memiliki legalitas, baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis.<sup>1</sup> Di dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 terdapat ketentuan yang merupakan indikator Negara Republik Indonesia sebagai Negara Hukum, yakni pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.”

Negara Indonesia tergolong sebagai negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian ditetapkan sebagai tujuan nasional negara Indonesia, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Konsekuensi dari dianutnya *welfare state* (negara kesejahteraan) adalah pemerintah wajib memberikan perlindungan di segala bidang kepada masyarakat, khususnya dalam bidang kesehatan. Untuk itu pemerintah diberi kewenangan untuk turut campur dalam berbagai kegiatan sosial guna membangun kesejahteraan sosial, seperti melakukan pengaturan dalam kegiatan-kegiatan masyarakat dengan memberi izin, lisensi, dispensasi dan sebagainya.<sup>2</sup>

Terkait dengan penyelenggaraan kepentingan umum, pemerintah banyak melakukan tindakan atau perbuatan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat UUAP), memuat bahwa Tindakan Administrasi Pemerintahan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut Van Vollenhoven, perbuatan pemerintah (*bestuurshandeling*) adalah pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh penguasa tinggi dan rendah (prinsip hierarkhi). Pemerintah merupakan subjek hukum, sebagai drager van de rechten en plichten atau

<sup>1</sup> Zairin Harahap, 1997, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, h. 1.

<sup>2</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2011, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, h. 52.

pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subjek hukum, pemerintah melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata (*feitelijke handelingen*) maupun tindakan hukum (*rechts handelingen*).<sup>3</sup>

Pemerintah dalam fungsinya menjalankan pemerintahan, tindakan organ administrasi negara pada dasarnya dilakukan berdasarkan aturan yang dibentuk oleh organ administrasi negara tersebut dengan merujuk pada undang-undang.<sup>4</sup> Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dalam melakukan tindakan-tindakan dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh secara atribusi, delegasi maupun mandat. Namun adakalanya terkait hal-hal tertentu, 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 stagnansi pemerintahan, maka pemerintah dapat melakukan tindakan diskresi sebagaimana diatur di dalam UUAP.

Terlebih lagi terjadinya kasus Pandemi COVID-19 yang ruang lingkungannya mencakup lintas negara. Hal ini memaksa pemerintah untuk mengambil tindakan guna keselamatan masyarakatnya. Apabila persoalan ini tidak diperhatikan, maka akan menimbulkan lebih banyak korban jiwa. Selain itu juga pemerintah harus melakukan tindakan segera tanpa harus terikat pada undang-undang (diskresi) selama hal tersebut demi kepentingan umum.

Berdasarkan hal tersebut, maka dalam penelitian ini membahas mengenai: (1) Pengaturan terkait diskresi pemerintah di Indonesia; dan (2) Diskresi pemerintah akibat Pandemi COVID-19.

## II. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penulisan *Doctrinal Research*.<sup>5</sup> *Doctrinal Research* merupakan suatu penelitian yang menghasilkan penjelasan yang sistematis mengenai norma-norma hukum yang mengatur suatu kategori hukum tertentu yang dalam hal ini menganalisis hubungan antar norma hukum, menjelaskan bidang-bidang yang sulit dan juga memberikan gambaran berupa prediksi mengenai perkembangan norma hukum yang akan datang (*ius constituendum*).

Penelitian ini juga menggunakan bahan hukum berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal.<sup>6</sup> Selain itu penulisan jurnal ini menggunakan bahan hukum sekunder berupa literatur, jurnal maupun karya tulis yang berkaitan dan relevan dengan permasalahan tersebut.<sup>7</sup> Bahan hukum tersier yang digunakan berupa kamus yang digunakan untuk mengartikan istilah-istilah asing yang perlu diterjemahkan.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan sistem kartu (*card system*) dengan cara menelusuri, membaca dan mencatat beberapa isi penting dari literatur yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.<sup>8</sup> Penelitian Ini juga menggunakan beberapa pendekatan guna memberikan kejelasan uraian dari substansi karya ilmiah. Adapun jenis pendekatan yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue-approach*), pendekatan fakta (*fact approach*) dan pendekatan analisis konseptual (*analytical conseptual approach*).<sup>9</sup>

<sup>3</sup> Ridwan HR., 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, h.109.

<sup>4</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2020, *Teori Hukum*, Cet. 1, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, (selanjutnya disebut Peter Mahmud Marzuki I), h. 242.

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, (selanjutnya disebut Peter Mahmud Marzuki II), h. 32.

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 12.

<sup>7</sup> *Ibid.*, h. 155.

<sup>8</sup> Setyo Yuwono Sudikni, 1983, *Pengantar Karya Ilmiah*, Cet. 3, Aneka Ilmu, Jakarta, h. 37.

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki II, *Op.Cit.*, h. 93.

### III. Pembahasan

#### 3.1. Aturan Hukum Mengenai Diskresi Pemerintah

Beranjak pada konsep hukum publik, wewenang merupakan konsep inti dari Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.<sup>10</sup> Tanpa adanya kewenangan yang dimiliki, maka badan atau pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau dalam hal ini tindakan pemerintahan. Dalam pengertian hukum tata Negara, kewenangan (*authority, gezag*) merupakan kekuasaan yang diformalkan baik terhadap golongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang tertentu dalam pemerintahan.<sup>11</sup>

Pemerintah dalam fungsinya menjalankan pemerintahan, tindakan organ administrasi negara pada dasarnya dilakukan berdasarkan aturan yang dibentuk oleh organ administrasi negara tersebut dengan merujuk pada undang-undang.<sup>12</sup> Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah dalam melakukan tindakan-tindakan dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh secara atribusi, delegasi maupun mandat.<sup>13</sup> Namun dalam menyangkut beberapa hal, organ administrasi mempunyai keleluasaan bertindak atas dasar kebijaksanaan yang disebut diskresi (*freies ermessen*).<sup>14</sup>

Diskresi adalah mencari ide baru dalam kesibukan pemerintahan.<sup>15</sup> Spelt dan Ten Berge mengistilahkan diskresi dalam arti kewenangan bebas yang terdiri dari dua kategori yaitu: (1) kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan

kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*).<sup>16</sup> Phillipus M. Hadjon mengistilahkan diskresi dalam arti kekuasaan bebas atau “*discretionaire power*” yang terdiri dari 2 kategori yaitu: (1) kewenangan untuk memutus secara mandiri; dan (2) kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*vage normen*).<sup>17</sup> Markus Lukman mengemukakan pendapat mengenai diskresi yang merupakan suatu bentuk penyimpangan terhadap asas legalitas dalam pengertian *wetmatigheid van bestuur*, jadi merupakan “kekecualian” dari asas legalitas.<sup>18</sup>

Diskresi muncul karena adanya perkembangan masyarakat yang berdampak pada terjadinya keadaan-keadaan tertentu yang sifatnya mendesak yang membuat pejabat pemerintah tidak dapat menggunakan kewenangannya khususnya yang bersifat terikat (*geboden bevoegheid*) dalam melaksanakan tindakan hukum dan tindakan faktual secara normal.<sup>19</sup>

Diskresi di Indonesia diatur di dalam Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UUAP) yang merupakan 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

<sup>10</sup> I Ketut Suardita, 2009, “Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Menetapkan Pajak Daerah Dalam Melaksanakan Otonomi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004”, (*Tesis*) Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, h. 22.

<sup>11</sup> SF. Marbun, 2003, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, h. 123.

<sup>12</sup> Peter Mahmud Marzuki II, *Op.Cit.*, h. 242.

<sup>13</sup> I Made Arya Utama, 2007, *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Pustaka Sutra, Bandung., h. 82.

<sup>14</sup> I Ketut Suardita, *Op.Cit.*, h. 24.

<sup>15</sup> Inu Kencana Syafie, 2013, *Ilmu Pemerintahan*, Cet. 1, PT Bumi Aksara, Jakarta, h. 82.

<sup>16</sup> Rokhim, A. (2013). *Kewenangan Pemerintahan dalam Konteks Negara Kesejahteraan (Welfare State)*. Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum Dinamika Hukum, h. 136.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> D. E. R. Sawitri. (2017). Dilema Diskresi Bagi Pejabat Pemerintahan. *Jurnal Analisis Kebijakan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia*, 1(1), h. 65.

<sup>19</sup> *Ibid.*

adanya stagnansi pemerintahan. Diskresi yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang memiliki tujuan sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 22 ayat (2) UUAP.

#### Pasal 22

- (2) Setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk:
- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
  - b. mengisi kekosongan hukum;
  - c. memberikan kepastian hukum;
  - d. mengatasi stagnansi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Marcus Lukman mengemukakan bahwa persoalan yang bersifat mendesak sehingga memerlukan diskresi, sekurang-kurangnya harus memenuhi beberapa unsur, yaitu: (1) persoalan yang menyangkut kepentingan umum; (2) persoalan tersebut muncul secara tiba-tiba diluar rencana yang ditentukan; (3) belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penyelesaian persoalan tersebut; (4) prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal; (5) jika persoalan tersebut tidak diselesaikan maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.<sup>20</sup>

### 3.2. Diskresi Pemerintah Akibat Pandemi COVID-19

Beranjak pada persoalan kedaruratan kesehatan yang mengancam keselamatan masyarakat, ini merupakan suatu hal yang bersifat mendesak sehingga sangat diperlukannya penanganan yang cepat oleh pemerintah. Untuk dapat melaksanakan tugas penyelenggaraan kepentingan umum tersebut, pemerintah dapat melakukan diskresi (*freies ermessen*) demi kepentingan umum, yaitu demi keselamatan masyarakat. Hal ini sejalan dengan makna diskresi yaitu memberikan

ruang bergerak bagi pejabat pemerintahan untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya dengan peraturan perundang-undangan.<sup>21</sup>

Diskresi pada dasarnya hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang. Tanpa adanya kewenangan yang dimiliki, pejabat pemerintahan tidak dapat melakukan diskresi karena dinilai akan melampaui wewenang sebagaimana dimuat di dalam Pasal 30 ayat (1) UUAP. Diskresi selain memiliki tujuan, juga memiliki persyaratan-persyaratan yang diatur di dalam Pasal 24 UUAP.

#### Pasal 24

Pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat:

- a. sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. sesuai dengan AUPB;
- d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan itikad baik.

Syarat-syarat diskresi tersebut harus dipenuhi oleh pejabat pemerintahan apabila dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengharuskan untuk dilakukannya diskresi sebagai bentuk keleluasaan kebijaksanaan. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Peter Mahmud Marzuki yang menyatakan bahwa meskipun organ pemerintahan diberikan keleluasaan kebijaksanaan, namun tindakan tersebut ada batasnya. Dengan perkataan lain diskresi tidak boleh seenaknya dilakukan melainkan diperlukan adanya alasan yang secara hukum dapat dibenarkan.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Muhlizi, A. (2012). Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1(1), DOI:<http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v1i1.108>, h. 102.

<sup>21</sup> E. Utrecht, 1988, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, h. 30.

<sup>22</sup> Peter Mahmud Marzuki I, *Op.Cit.*, h. 245-246.

Adanya pengecualian ketika pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang dihadapi suatu persoalan keadaan yang bersifat memaksa atau kedaruratan kesehatan, seperti wabah atau pandemi yang mengancam kepentingan umum. Pemerintah Daerah dapat melakukan kebebasan bertindak diluar dari peraturan perundang-undangan yang bersifat “situasional” berdasarkan asas diskresi (*freies ermessen*) sepanjang Pemerintah Daerah mampu dan siap demi keselamatan dan demi kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat.

Diskresi dibenarkan dalam upaya penanganan persoalan yang mendesak dan membahayakan kepentingan umum, seperti misalnya kedaruratan kesehatan akibat pandemi. Pemerintah dalam hal ini lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau manfaat (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).<sup>23</sup> Hal ini termuat di dalam Pasal 22 ayat (2) dan Pasal 24 UUAP.

#### Pasal 22

- (2) Setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk:
- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
  - b. mengisi kekosongan hukum;
  - c. memberikan kepastian hukum;
  - d. mengatasi stagnansi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

#### Pasal 24

Pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat:

- a. sesuai dengan tujuan diskresi

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);

- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. sesuai dengan AUPB;
- d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan itikad baik.

Perihal Penerapan diskresi oleh pemerintah dinilai sangat penting dilakukan apabila dalam keadaan yang mendesak. Hal ini dikarenakan di dalam negara kesejahteraan yang menuntut untuk terlaksananya pemerintahan yang baik yang senantiasa terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian pemerintah dituntut untuk dapat menyelesaikan persoalan di segala aspek kehidupan meskipun belum terdapatnya dasar hukum yang mengatur atau terjadinya kekaburan norma terkait suatu permasalahan.<sup>24</sup>

Persoalan tersebut tidak dapat dijadikan alasan pemerintah untuk tidak mengambil suatu tindakan terkait suatu permasalahan. Sehingga pemerintah diberikannya kebebasan untuk berbuat atau bertindak dengan dasar inisiatif sendiri untuk menyelesaikan persoalan demi kepentingan umum. Terlebih lagi apabila dikaitkan dengan situasi yang darurat, seperti Pandemi COVID-19 tentu saja ini memerlukan penanganan yang cepat.

Pada dasarnya apabila terjadi permasalahan, pemerintah membentuk atau melakukan perubahan peraturan perundang-undangan (*existing regulations*).<sup>25</sup> Perubahan terhadap peraturan perundang-undangan meletakkan pola pikir yang mendasari penyusunan sistem hukum (*legal system harmonization*) dalam kerangka sistem hukum nasional, yang salah satunya menyangkut

<sup>23</sup> Atmadja, I. D. G. (2018). *Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum*. Kertha Wicaksana, 12(2), DOI: <https://doi.org/10.22225/kw.12.2.721.145-155>, h. 151.

<sup>24</sup> Hartanto, H. (2016). *Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pemerintahan terhadap Keputusan Diskresi yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara*. Kertha Patrika, 38(3). <https://doi.org/10.24843/KP.2016.v38.i03.p03>, h. 218

<sup>25</sup> Anggono, B. D. (2010). *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan di bidang penanggulangan Bencana*. Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 22(2), DOI: <https://doi.org/10.22146/jmh.16232>, h. 385.

komponen materi hukum (*legal substance*).<sup>26</sup> Perubahan terhadap peraturan perundang-undangan difungsikan agar tidak menimbulkan suatu permasalahan, baik kekaburan norma ataupun konflik norma sehingga sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>27</sup>

Merujuk pada pendapat A. Hamid S. Atamimi, untuk dilakukannya perubahan terhadap peraturan perundang-undangan, diperlukan adanya suatu pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk atau susunan yang sesuai bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi proses dan prosedur pembentukan yang telah ditetapkan.<sup>28</sup> Pedoman tersebut adalah asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas tersebut senantiasa tertuang di dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 yaitu:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan;
- g. Keterbukaan.

Namun apabila hal tersebut dikaitkan dengan persoalan Pandemi COVID-19, itu merupakan hal yang mustahil untuk diterapkan. Disatu sisi sangat mustahil untuk membentuk atau melakukan perubahan peraturan perundang-undangan agar menjadi sempurna dalam situasi yang darurat dalam waktu singkat. Namun di sisi lain, peraturan perundang-undangan yang berlaku yang

mengatur tentang Pandemi COVID-19 dan Kedaruratan Kesehatan dinilai memiliki problem kekaburan norma ditengah situasi yang mendesak atau darurat sehingga pemberlakuannya dinilai kurang optimal. Hal ini dikarenakan banyaknya substansi peraturan perundang-undangan tersebut yang bersifat multitafsir.

Pada dasarnya apabila beranjak pada situasi tersebut, sudah semestinya pemerintah mengambil tindakan yang lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau manfaat (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*). Pemerintah dalam keadaan darurat dapat menggunakan diskresi berupa penafsiran atau interpretasi terkait kekaburan peraturan perundang-undangan tersebut. Interpretasi dapat dilakukan dengan berusaha menggali makna dengan mempertimbangkan horizon teks, horizon pengarang dan horizon pembaca.<sup>29</sup> Ketiga horizon tersebut diperlukan untuk rekonstruksi dan reproduksi makna dari suatu substansi pasal dalam peraturan perundang-undangan, disamping melacak bagaimana pasal-pasal tersebut dilahirkan oleh pembentuknya dan muatan apa yang masuk atau ingin dimasukkan oleh pembentuknya ke dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

Penafsiran tersebut bukan semata-mata hanya untuk memperjelas makna dari substansi norma yang kabur, namun juga difungsikan peraturan perundang-undangan yang diberlakukan dapat menjalankan fungsinya dengan baik dalam masyarakat dan memberikan manfaat bagi masyarakat.<sup>30</sup> Dengan demikian dalam penanganan Pandemi COVID-19 berjalan dengan optimal, seimbang, terintegrasi dan konsisten.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Rofiah, S. (2017). *Harmonisasi Hukum sebagai Upaya Meningkatkan Perlindungan Hukum bagi Perempuan Penyandang Disabilitas Korban Kekerasan Seksual*. QAWWAM, 11(2), <https://doi.org/10.20414/qawwam.v11i2.747>, h. 143

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Budoyo, S. (2014). *Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. CIVIS, 4(2/Juli), DOI: <https://doi.org/10.26877/civis.v4i2/Juli.613>, h. 617.

<sup>29</sup> Jazim Hamidi, *Loc. Cit.*

<sup>30</sup> Setiadi, W. (2018). *Simplifikasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha*. Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, 7(3), DOI: <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v7i3.288>, h. 333.

<sup>31</sup> Ibid.

#### IV. Penutup

Berdasarkan pembahasan tersebut, dapat ditarik kesimpulan yaitu sebagai berikut:

1. Pemerintah dalam fungsinya menjalankan pemerintahan, tindakan organ administrasi negara pada dasarnya dilakukan berdasarkan aturan yang dibentuk oleh organ administrasi negara tersebut dengan merujuk pada undang-undang. Namun dalam menyangkut beberapa hal, organ administrasi mempunyai keleluasaan bertindak atas dasar kebijaksanaan yang disebut diskresi sebagaimana diatur di dalam Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
2. Diskresi dibenarkan dalam upaya penanganan persoalan yang mendesak dan membahayakan kepentingan umum, seperti misalnya kedaruratan kesehatan akibat pandemi. Pemerintah dalam hal ini lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau manfaat (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).

#### V. Daftar Pustaka

##### Buku

- Harahap, Zairin, 1997, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Marbun, SF 2003, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Marbun, SF dan Moh. Mahfud MD, 2011, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2008, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2020, *Teori Hukum*, Cet. 1, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Ridwan HR., 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Sudikni, Setyo Yuwono, 1983, *Pengantar Karya Ilmiah*, Cet. 3, Aneka Ilmu, Jakarta.

Syafiie, Inu Kencana, 2013, *Ilmu Pemerintahan*, Cet. 1, PT Bumi Aksara, Jakarta.

Utama, I Made Arya, 2007, *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Pustaka Sutra, Bandung.

Utrecht, E 1988, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya.

##### Jurnal

- Anggono, B. D. (2010). *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan di bidang penanggulangan Bencana*. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 22(2), DOI: <https://doi.org/10.22146/jmh.16232>.
- Atmadja, I. D. G. (2018). *Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum*. *Kertha Wicaksana*, 12(2), DOI: <https://doi.org/10.22225/kw.12.2.721.145-155>.
- Budoyo, S. (2014). *Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*. *CIVIS*, 4(2/Juli), DOI: <https://doi.org/10.26877/civis.v4i2/Juli.613>.
- D. E. R. Sawitri. (2017). *Dilema Diskresi Bagi Pejabat Pemerintahan*. *Jurnal Analisis Kebijakan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia*, 1(1).
- Hartanto, H. (2016). *Pertanggungjawaban Hukum Pejabat Pemerintahan terhadap Keputusan Diskresi yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara*. *Kertha Patrika*, 38(3). <https://doi.org/10.24843/KP.2016.v38.i03.p03> .



- Muhlizi, A. (2012). *Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi*. Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, 1(1), DOI:<http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v1i1.108>.
- Rofiah, S. (2017). *Harmonisasi Hukum sebagai Upaya Meningkatkan Perlindungan Hukum bagi Perempuan Penyandang Disabilitas Korban Kekerasan Seksual*. QAWWAM, 11(2), <https://doi.org/10.20414/qawwam.v11i2.747>.
- Rokhim, A. (2013). *Kewenangan Pemerintahan dalam Konteks Negara Kesejahteraan (Welfare State)*. Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum Dinamika Hukum.
- Setiadi, W. (2018). *Simplifikasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha*. Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, 7(3), DOI: <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v7i3.288>.

#### Tesis

- I Ketut Suardita, 2009, “*Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Menetapkan Pajak Daerah Dalam Melaksanakan Otonomi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*”, (Tesis) Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar.