

Urgensi Pengaturan Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19 di Indonesia
(Tinjauan Yuridis Surat Edaran Dirjen Pelayanan Kesehatan tentang Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh Gelar Sarjana
Hukum

Oleh:

LARAS AYU LINTANG SARI

175010100111072



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN, RISET DAN
TEKNOLOGI**

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2021

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Skripsi : Urgensi Pengaturan Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19 di Indonesia (Tinjauan Yuridis Surat Edaran Dirjen Pelayanan Kesehatan tentang Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19)

Identitas penulis

a. Nama : Laras Ayu Lintang Sari
b. NIM : 175010100111072

Konsentrasi : Hukum administrasi negara

Jangka waktu penelitian : 6 Bulan

Disetujui pada tanggal : 4 Mei 2021

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Dr. Iwan Permadi, S.H., M.Hum.

Dr. Dewi Cahyandari, S.H., M.H.

NIP. 197201172002121002

NIP. 2016079001312001

Mengetahui,
Ketua Jurusan Ilmu Hukum



Dr. Sukarmi, S.H., M. Hum.

196705031991032002



HALAMAN PENGESAHAN
URGENSI PENGATURAN BATASAN TARIF TERTINGGI SKRINING
COVID-19 DI INDONESIA
(TINJAUAN YURIDIS SURAT EDARAN DIRJEN PELAYANAN KESEHATAN
TENTANG BATASAN TARIF TERTINGGI SKRINING COVID-19)

SKRIPSI

Oleh:

LARAS AYU LINTANG SARI
175010100111072

Skrripsi ini telah dipertahankan dihadapan majelis penguji pada tanggal 15 Juni 2021 dan disahkan pada tanggal: 30 juni 2021

Pembimbing I

Pembimbing II



Dr. Iwan Permadi, S.H., M.Hum.

Dr. Dewi Cahyandari, S.H., M.H.

NIP. 197201172002121002

NIP. 2016079001312001

Mengetahui,
Ketua Jurusan Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya



Dr. Sukarmi, S.H., M. Hum.

NIP. 196705031991032002



DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan..... **ii**

Lembar Pengesahan..... **iii**

Kata Pengantar..... **iv**

Daftar Isi..... **vi**

Daftar Tabel..... **viii**

Daftar Bagan..... **ix**

Abstraksi..... **x**

BAB I PENDAHULUAN DAN METODE PENELITIAN..... **1**

 A. Latar Belakang..... 1

 B. Orisinalitas Penelitian 12

 C. Rumusan Masalah..... 14

 D. Tujuan Penelitian..... 15

 E. Manfaat Penelitian 15

 F. Metode Penelitian 16

 1. Jenis Penelitian..... 16

 2. Pendekatan Penelitian..... 17

 3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum..... 17

 4. Teknik penelusuran Bahan Hukum 19

 5. Teknik Analisis Bahan Hukum 19

 6. Definisi Konseptual 20

BAB II KAJIAN PUSTAKA..... **21**

 A. Tindakan Pemerintah 21

 B. Keabsahan Tindakan Pemerintah

 1. Keabsahan Hukum..... 22

 2. Tolak Ukur Keabsahan Hukum dalam HAN..... 23

 3. Ruang Lingkup Keabsahan Tindakan Pemerintah..... 27

 C. Kajian tentang Kepastian Hukum..... 28

 D. Kajian tentang Kewenangan..... 28

 E. Kajian tentang Diskresi..... 32

 F. Kajian tentang Peraturan Kebijakan (*Beleidregels*)..... 34

BAB III PEMBAHASAN..... **37**

 A. Keabsahan Surat Edaran Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19 37

B. Akibat Hukum Surat Edaran tentang Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19 di tinjau dari Aspek Kepastian Hukum 65

C. Urgensi Pengaturan Batasan Tertinggi Tarif Skrining COVID-19..... 87

BAB IV PENUTUP..... 91

A. Kesimpulan..... 91

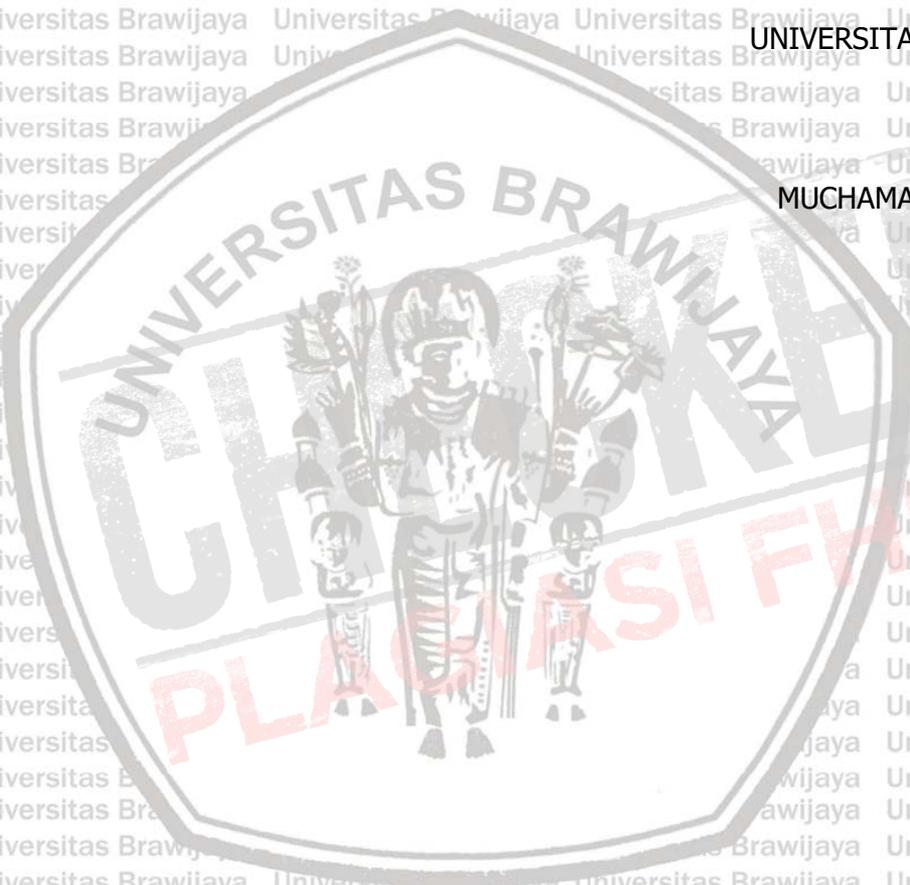
B. Saran..... 91

DAFTAR PUSTAKA

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

DEKAN FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BRAWIJAYA,

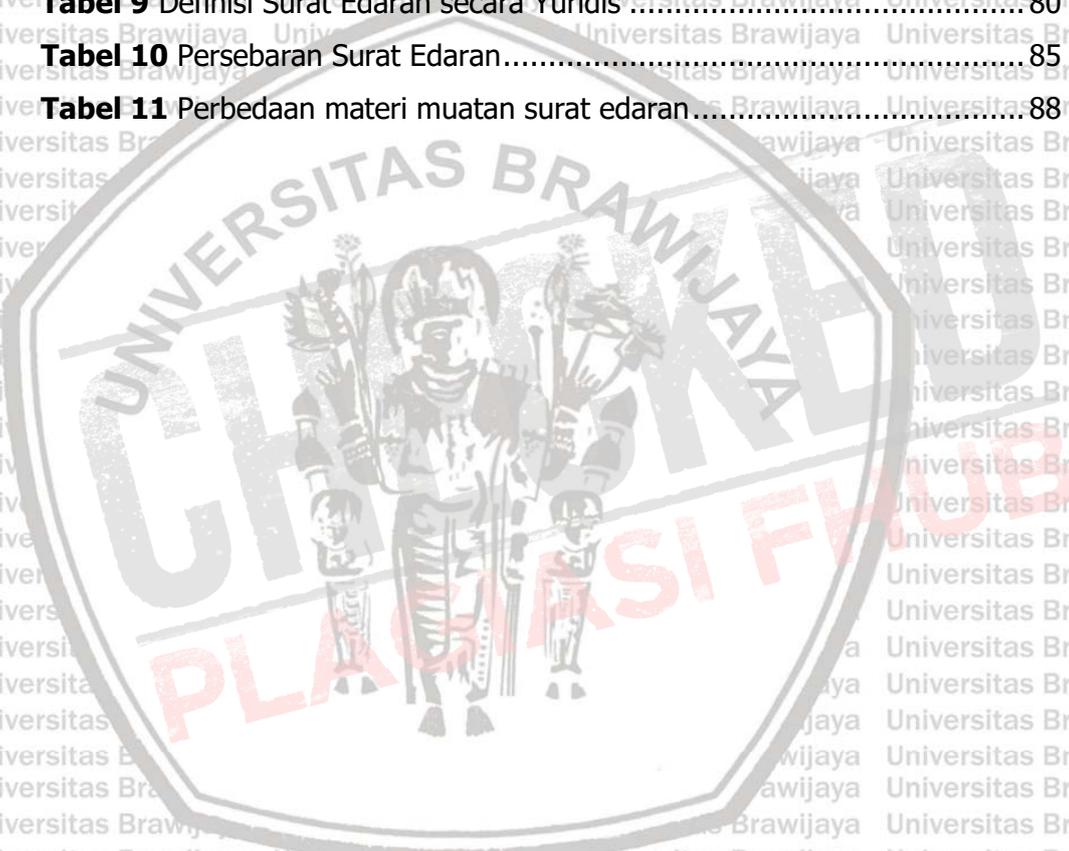
MUCHAMAD ALI SAFA'AT





DAFTAR TABEL

Tabel 1 Harga Skrining COVID-19	7
Tabel 2 Rentang Tarif Skrining COVID-19	9
Tabel 3 Karakteristik Surat Edaran	10
Tabel 4 Orisinalitas Penelitian	12
Tabel 5 Perbedaan Jenis Skrining COVID-19	47
Tabel 6 Kelebihan dan Kelemahan Jenis Skrining COVID-19	48
Tabel 7 Harga Skrining COVID-19 di Beberapa Rumah Sakit	52
Tabel 8 Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan	79
Tabel 9 Definisi Surat Edaran secara Yuridis	80
Tabel 10 Persebaran Surat Edaran	85
Tabel 11 Perbedaan materi muatan surat edaran	88



DAFTAR BAGAN

Bagan 1 Peraturan Perundang-Undangan Dan Peraturan Kebijakan.....77

Bagan 2 Grand Design Pengaturan Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19

.....97



RINGKASAN

Laras Ayu Lintang Sari, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juni 2021, URGENSI PENGATURAN BATASAN TARIF TERTINGGI SKRINING COVID-19 DI INDONESIA (TINJAUAN YURIDIS SURAT EDARAN DIRJEN PELAYANAN KESEHATAN TENTANG BATASAN TARIF TERTINGGI SKRINING COVID-19), Iwan Permadi, S.H., M. Hum., Dewi Cahyandari, S.H., M.H.

Pada skripsi ini, penulis mengangkat permasalahan Urgensi Pengaturan Penetapan Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19 di Indonesia. Pilihan tema tersebut dilatar belakangi oleh terbitnya surat edaran Direktorat Jenderal Pelayanan Kesehatan yang menetapkan batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 sebagai bentuk kepastian hukum akan harga skrining COVID-19 yang variatif di masyarakat. Tujuan kepastian hukum dalam surat edaran tidak selaras dengan karakter produk hukum yang diterbitkan. Dengan demikian hal ini menimbulkan kekaburan norma hukum antara tujuan pembentukan aturan dengan karakteristik aturan tersebut.

Berdasarkan hal itu, rumusan masalah dalam skripsi ini: (1) Bagaimana keabsahan Surat Edaran Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19? (2) Bagaimana akibat hukum surat edaran Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19 ditinjau dari aspek kepastian hukum? (3) Apakah Urgensi Penetapan Batasan Tertinggi Tarif Skrining COVID-19? Metode penelitian yang digunakan berupa yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Bahan hukum yang digunakan berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier dengan teknik penelusuran bahan hukum menggunakan studi pustaka dan menganalisis bahan hukum tersebut dengan analisis deduksi.

Hasil penelitian, penulis memperoleh jawaban bahwa terdapat tiga syarat keabsahan tindakan pemerintah yang tidak terpenuhi oleh Surat Edaran Direktorat Jenderal Pelayanan Kesehatan tentang Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19. Pertama, pembentukan surat edaran tidak memenuhi aspek prosuder yang meliputi asas negara hukum. Kedua, pembentukan materi muatan surat edaran tidak memenuhi aspek substansi yang jelas dan pasti. Ketiga, pembentukan surat edaran tidak taat asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yaitu asas kepastian dan asas kecermatan. Bahwa surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 tidak memiliki kepastian hukum karena kedudukan surat edaran yang bukan peraturan perundang-undangan. Urgensi dari penetapan batasan tertinggi tarif skrining COVID-19 adalah surat edaran batasan tertinggi tarif skrining COVID-19 tidak sah secara hukum dan kedudukan surat edaran yang tidak mampu mengandung jaminan kepastian hukum sehingga mengakibatkan lemahnya penegakan hukum dan penyalahgunaan aturan. Perlu untuk membentuk suatu aturan yang memiliki kepastian hukum dan kekuatan mengikat serta memiliki karakteristik aturan yang sesuai dengan tujuan pelaksanaan kebijakan penetapan tarif tertinggi skrining COVID-19.

SUMMARY

Laras Ayu Lintang Sari, State Administrative Law, Faculty of Law, Brawijaya University, June 2021, THE URGENCY OF SETTING THE HIGHEST RATE LIMIT FOR COVID-19 SCREENING IN INDONESIA (JURIDICAL REVIEW OF CIRCULAR LETTER DIRECTORATE GENERAL OF HEALTH SERVICES ON THE HIGHEST RATE LIMIT FOR COVID-19 SCREENING), Iwan Permadi, SH, M. Hum., Dewi Cahyandari, SH, MH.

In this thesis, the author raises the issue of the Urgency of Setting the Highest Rate Limit for COVID-19 Screening in Indonesia. The author was motivated by the issuance of a circular letter from the Directorate General of Health Services which stipulated the highest rate limit for COVID-19 screening as a form of legal certainty on the various prices of COVID-19 screening in the society. The purpose of legal certainty is not in line with the characteristics of the legal product issued. Thus, it creates a confusion of legal norms between the objectives of the formation of the regulations and the contents.

Based on the above background, the research problems are: (1) how is the validity of the Circular Letter on the Highest Rate Limit for COVID-19 Screening? (2) In terms of legal certainty, how is the legal consequence of the Circular Letter on the Highest Rate Limit for COVID-19 Screening? (3) What is the Urgency for Setting the Highest Rate Limit for COVID-19 Screening? The research method used in this thesis is juridical normative with a statutory approach. The legal materials used are primary, secondary, and tertiary legal materials with the technique of tracing legal materials using literature studies and analyzing the legal materials using deduction techniques.

In the results of this research, the author found three unfulfilled requirements for the validity of government actions from the Circular Letter of the Directorate General of Health Services regarding the Highest Rate Limit for COVID-19 Screening. First, the formation of the circular letter does not fulfill the procedural aspects which include the rule of law principle. Second, the formation of the contents of the circular letter does not fulfill a clear and definite substance aspect. Third, the formation of the circular letter does not comply with the general principles of good governance (AUPB), namely the principle of certainty and the principle of accuracy. That the circular letter on the highest rate limit for COVID-19 screening does not have legal certainty because the circular letter is not a statutory regulation. The urgency of setting the highest rate limit for COVID-19 screening is that the circular letter on the highest rate limit for COVID-19 screening is not legally valid and it is unable to contain legal certainty, resulting in weak law enforcement and abuse of rules. It is important to establish a regulation that has legal certainty and binding force and has regulatory characteristics that are in line with the implementation objective of the policy of setting the highest rate for COVID-19 screening.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Suatu kelompok masyarakat selalu hidup berdampingan dengan hukum.

Keberadaan hukum menjadi sebuah keniscayaan untuk menciptakan suatu ketertiban antara kepentingan individu satu dengan lainnya. Konsep ini selaras dengan ungkapan Marcus Tullius Cicero:

ubi societas ibi ius yang artinya dimana ada masyarakat disitu ada hukum.

Keberadaan hukum diperlukan bagi setiap masyarakat, artinya sekecil apapun suatu peradaban, suatu masyarakat pasti memiliki hukum yang dapat menciptakan ketertiban.¹

Untuk menciptakan ketertiban maka keberadaan hukum harus memiliki tujuan. Sejumlah pakar hukum sekaligus ahli filsafat memiliki pandangan yang berbeda-beda dalam menentukan tujuan hukum. Seperti halnya Gustav Radbruch seorang filsuf Jerman menentukan tiga tujuan hukum yaitu "keadilan, kepastian dan kemanfaatan".² *Welfare State* (Negara Kesejahteraan) dianggap sebagai jawaban yang tepat untuk mewujudkan ketiga tujuan hukum. Negara kesejahteraan merupakan bentuk keterlibatan negara dalam menjamin serta memajukan kesejahteraan rakyat.³ Pemerintah menempati kedudukan yang istimewa dalam usaha untuk mencapai tujuan negara tersebut. Hal ini diatur oleh hukum khusus yaitu hukum administrasi negara yang merupakan instrumen pemerintah untuk secara aktif turut ikut campur dalam memberikan perlindungan serta kesejahteraan bagi masyarakat.⁴ Pemerintah atau administrasi negara adalah suatu abstraksi yang oleh hukum di personifikasi dan diangkat sebagai suatu realitas hukum yang kemudian dalam melakukan tindakannya harus melalui organ pemerintah yang lain. Negara hukum penganut sistem Civil Law⁵ seperti Indonesia ini selayaknya memiliki unsur-unsur penunjang dalam menjalankan sistem tersebut. Terdapat 4 (empat) unsur yang dapat dijabarkan sebagai berikut:⁶

¹ Peter Mahmud Marzuki, **Pengantar Ilmu Hukum**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Cetakan Ke-4 2012, hlm. 41.

² Theo Huijbers, **Filsafat Hukum**, PT Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 116.

³ Isrok dan Dhia Al Uyun, **Ilmu Negara**, Universitas Brawijaya (UB Press), Malang, 2012, hlm. 29.

⁴ Philipus M. Hadjon, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 23-28.

⁵ Pada intinya konsep "*civil law*" menekankan pada kemunculan cabang hukum baru yaitu "*droit administrative*" yang intinya terdapat hubungan antara pemerintah dengan rakyat. Lihat Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 4.

⁶ Miriam Budiarmo, **Dasar-Dasar Ilmu Politik**, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 57.

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan dalam menjamin hak asasi manusia;
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
4. Peradilan administrasi dalam menyelesaikan perselisihan.

Satjipto Rahardjo menyebutkan eksistensi negara hukum Indonesia sebagaimana tersirat dalam pembukaan UUD NRI 1945 yaitu mengarah pada kebahagiaan manusia yang dalam hal ini adalah rakyat Indonesia. Oleh karenanya ini menjadi tugas negara untuk mencermati pesan moral dibalik UUD NRI 1945.⁷

Tugas negara ini dapat diberikan kepada para pemangku kekuasaan. Secara yuridis menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) pelaksana unsur-unsur negara hukum yang dimaksud adalah:

"Badan dan/atau pejabat pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan baik dilingkungan pemerintah maupun penyelenggaraan negara lainnya"

Penyelenggaraan pemerintah yang berdasarkan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan menjadi dasar legalitas tindakan pemerintahan serta memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar masyarakat. Secara tidak langsung maka badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menjalankan tindakannya harus didasari oleh suatu kewenangan.⁸ Dalam ruang lingkup hukum administrasi mengenal tiga cara dalam memperoleh suatu kewenangan yang meliputi:⁹

- 1) kewenangan atribusi yang merupakan kewenangan pemerintahan langsung diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada organ pemerintahan;¹⁰

⁷ Iwan Permadi, **Kedudukan Masyarakat Adat di Nusantara dalam Ketatanegaraan Indonesia**, Proceeding Seminar Nasional II Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas, Padang, 2016, hlm. 160.

⁸ Kewenangan berasal dari kata dasar "wewenang" yang berarti "suatu hak dan kekuasaan yang dimiliki subjek hukum untuk melakukan sesuatu.", Lihat di <http://eprints.umm.ac.id>, diakses pada 25-02-2021.

⁹ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 104.

¹⁰ Pasal 12 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa "*kewenangan atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 dan/atau undang-undang*". Secara yuridis dapat dimaknai suatu kewenangan atribusi jika konstitusi dan peraturan perundang-undangan telah secara tegas memberikan wewenang.

- 2) Kewenangan delegasi merupakan kewenangan pemerintah yang diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan dialihkan kepada suatu organ pemerintahan dalam artian pelimpahan kewenangan oleh suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintah lainnya;¹¹
- 3) Kewenangan mandat yaitu suatu organ pemerintahan memberikan kewenangannya untuk dilaksanakan oleh organ lain atas nama organnya sendiri.¹² Dengan demikian kewenangan merupakan unsur utama badan dan/atau pejabat pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya.

Perkembangan penyelenggaraan pemerintah berdasar atas kepastian hukum sering kali menemui beberapa hambatan karena adanya kesenjangan antara kedinamisan masyarakat dengan hukum yang berlaku. Oleh karena itu dalam penyelenggaraan pemerintah dibekali oleh suatu kewenangan bebas (*freies ermessen*) yang dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan pasal 1 angka 9 disebut diskresi yaitu:

"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 pemerintah"
Diatur lebih lanjut dalam pasal 9 ayat 4:¹³

"ketiadaan atau ketidakjelasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud tidak menghalangi badan dan/atau pejabat pemerintahan yang berwenang untuk menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan sepanjang memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan asas umum pemerintahan yang baik (AUPB)"

¹¹ Pasal 13 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa *"Perolehan wewenang melalui delegasi apabila: a) diberikan oleh badan/pejabat pemerintah baik secara vertikal maupun horizontal; b) ditetapkan dalam PP, PEPRES, PERDA; c) pelimpahan wewenang yang sebelumnya telah ada"*. Secara yuridis dapat dimaknai pemberian wewenang dari badan dan/atau pejabat yang telah memiliki wewenang atribusi beserta pelimpahan tanggung jawab.

¹² Pasal 14 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa *"suatu badan atau pejabat pemerintah memperoleh wewenang mandat apabila ditugaskan oleh pejabat vertikal yang kedudukannya lebih tinggi dan sebagai pelaksanaan tugas rutin"*. Secara yuridis dapat dimaknai penerima mandat (mandataris) hanya melaksanakan tugas untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans) sehingga tanggung jawab wewenang tidak beralih pada penerima mandat (mandataris).

¹³ Sadhu Bagas Suratno, **Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**, Jurnal Lentera Hukum Volume 4 Nomor 3, Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi, 2017, hlm. 166

Dalam kerangka negara hukum unsur-unsur kewenangan bebas harus dibatasi pada:¹⁴

- (1) ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas pelayanan publik;
- (2) merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
- (3) sikap tindak dimungkinkan oleh hukum;
- (4) sikap tindak diambil atas inisiatif sendiri; dan
- (5) sikap tindak dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul secara tiba-tiba.

Menelaah terkait peraturan perundang-undangan maka terdapat jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yang secara yuridis disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dibedakan atas dua yaitu dalam Pasal 7 Ayat 1 dikatakan bahwa:

"Peraturan yang termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas UUD Tahun 1945, ketetapan MPR, UU/PERPU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota."

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan diatas adalah berjenjang dimana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sedangkan dalam Pasal 8 Ayat 1 dikatakan 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."

Peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Negara hukum tidak hanya mengenal semata-mata kedua jenis peraturan tersebut, melainkan berdasarkan hukum administrasi negara dan ilmu perundang-undangan khususnya tentang norma hukum dapat diperoleh bahwa terdapat

¹⁴ Ridwan HR, **Pembatasan Kekuasaan Pemerintah Perspektif Hukum Administrasi Negara**, Jurnal Hukum Volume 3 Nomor 6, 1996, hlm. 55-56.

bentuk Peraturan Perundang-undangan (*regels*) sebagaimana yang dimaksud sebelumnya dan ketentuan perundang-undangan lainnya (*andere bepalingen*).¹⁵

Badan dan/atau pejabat pemerintah seringkali menempuh berbagai peraturan untuk melandasi langkah kebijakan yang akan ditempuh. Peraturan ini sering disebut peraturan kebijakan (*beleidregels* atau *policy rule*). Peraturan ini sebenarnya bukan peraturan yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011 namun dianggap sebagai peraturan sehingga disebut peraturan semu (*pseudowetgeving*). Peraturan ini lahir dari adanya kewenangan bebas dalam

rangka menyelesaikan suatu keadaan yang bersifat penting dan mendesak serta disusun tanpa dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

untuk memerintahkan pembentukannya. Hal ini selaras dengan bentuk negara kesejahteraan yang menugaskan pemerintah untuk menjamin kesejahteraan

umum dengan memberikan kewenangan diskresi yang lebih luas.¹⁶ Dengan demikian peraturan kebijakan merupakan produk kebijakan yang bersifat bebas

yang ditetapkan oleh pejabat administrasi dalam rangka menyelenggarakan tugas pemerintahan yang kemudian diwujudkan dalam suatu format tertentu agar dapat

berlaku secara umum.

Adanya peraturan kebijakan di Indonesia seperti surat edaran, petunjuk pelaksana, petunjuk teknis, petunjuk operasional, instruksi dan pengumuman.

Meskipun dasar penerbitan peraturan kebijakan adalah kewenangan diskresi atau *freies ermessen*, tidaklah berarti kewenangan tersebut dapat digunakan

sewenang-wenang.¹⁷ Keberadaan peraturan kebijakan merupakan konsekuensi adanya kewenangan bebas atau diskresi yang dimiliki oleh pemerintah.

COVID-19, nama resmi virus korona yang ditetapkan oleh WHO (*World Health Organization*) telah melumpuhkan hampir seluruh lini kehidupan. Indonesia

yang awalnya mengklaim bebas dari virus korona, akhirnya resmi dinyatakan terdampak pada 2 Maret 2020. Dampak wabah COVID-19 terlihat hampir diseluruh

sektor kehidupan masyarakat. Mulai dari kesehatan yang menjadi permasalahan utama, menyusul bidang ekonomi, pelayanan publik sampai aktivitas sosial yang

dilarang dan ditunda sementara waktu. Hal ini menimbulkan banyak polemik di

¹⁵ Zafrullah Salim, 2011, **Legislasi Semu**, Media Publikasi Peraturan Perundang-Undang dan Informasi Hukum Kementerian Hukum dan HAM Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, <http://ditjenpp.kemenumham.go.id>, (30 Agustus 2020)

¹⁶ Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, hlm. 152-154

¹⁷ Zafrullah Salim, *Loc.Cit.*

masyarakat, tidak hanya keresahan karena cepatnya penyebaran virus namun juga pelaksanaan kebijakan yang terkesan setengah-setengah sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum di masyarakat.¹⁸ Berbagai upaya penanggulangan COVID-19 telah dilakukan oleh pemerintah dengan menerbitkan beberapa peraturan untuk dipatuhi, diantaranya peraturan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), stabilitas keuangan negara sampai pelaksanaan *rapid* dan *swab test*.

Cara untuk memastikan seseorang terinfeksi virus korona dapat dilakukan melalui beberapa tes kesehatan yaitu tes RT-PCR, tes swab antigen dan tes rapid antibodi. Tes kesehatan tersebut biasa dikenal dengan skrining COVID-19. Pelaksanaan *rapid* dan *swab test* diperuntukan hanya untuk orang-orang berisiko yaitu orang-orang yang pernah berkontak erat dengan orang yang terinfeksi virus korona atau orang-orang yang pernah berada di negara atau wilayah dengan penularan lokal dan memiliki gejala seperti demam atau gangguan sistem pernapasan. Namun setelah masa new normal hampir seluruh masyarakat diwajibkan melakukan skrining COVID-19. Setelah adanya Surat Edaran Nomor 7 Tahun 2020 tentang kriteria dan persyaratan perjalanan orang dalam adaptasi kebiasaan baru menuju masyarakat produktif dan aman COVID-19, pemerintah mewajibkan bagi siapapun yang akan melakukan perjalanan jauh baik menggunakan transportasi darat, laut maupun udara harus melakukan *rapid* maupun *swab test* sesuai aturan yang berlaku.¹⁹ Sedangkan dibidang kesehatan bagi orang-orang yang akan melakukan perawatan di rumah sakit wajib dilakukan *rapid test* tidak terkecuali untuk ibu hamil yang akan melakukan persalinan.²⁰

Penerapan *rapid* dan *swab test* ini menimbulkan polemik di masyarakat khususnya pada aspek biaya atau tarif skrining COVID-19. Biaya atau tarif yang ditawarkan oleh pihak penyedia layanan skrining bermacam-macam. Berikut data pelayanan tes dan biaya skrining COVID-19 yang ditawarkan dari sejumlah rumah sakit per agustus 2020:²¹

¹⁸Dewi Cahyandari, **Upaya Pemerintah Daerah dalam Pencegahan dan Penanggulangan Wabah Virus Korona**, Cakrawala Jurnal Litbang Kebijakan, Volume 4 Nomor 1, 2020, hlm. 79.

¹⁹ Surat Edaran Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Kriteria Dan Persyaratan Perjalanan Orang Dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru Menuju Masyarakat Produktif Dan Aman Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)

²⁰ Muhammad Sukardi, **New Normal, Pasien Rawat Inap Rumah Sakit Wajib Rapid Test** (Online), <https://lifestyle.okezone.com/read/2020/05/30/481/2221966/new-normal-pasien-rawat-inap-di-rumah-sakit-wajib-rapid-test> (30 Agustus 2020)

²¹ Virdita Rizki Ratriani, **Harga Mulai Rp. 1,7 Juta, Ini Biaya Rapid Test Dan Swab Test di Indonesia** (Online), <https://kesehatan.kontan.co.id/>, diakses Pada 15 September 2020

Tabel 1
Harga Skrining COVID-19

Rumah Sakit	Tes Rapid	Tes Swab
RSUI	Rp. 150.000+25.000	Rp. 1.675.000
RS Advent Bandung	Rp. 175.000	Rp. 1.750.000-2.500.000
RS Siloam Group	Rp. 149.000-350.000	Rp. 2.500.000-3.500.000
RS Dr. Sardjito	Rp. 150.000	Rp. 2.082.000
RS PHC Surabaya	-	Rp. 1.700.000

Sumber : *Bahan Hukum Sekunder, diolah oleh penulis, 2021.*

Berdasarkan data biaya skrining COVID-19 diatas maka terlihat keragaman harga yang diberikan oleh pihak-pihak pemberi layanan skrining COVID-19. Keragaman tersebut menimbulkan keresahan di masyarakat, pasalnya masyarakat dibingungkan dengan biaya skrining COVID-19 mana yang benar. Perbedaan atau variatif biaya tersebut dapat berpotensi menimbulkan monopoli bagi pihak-pihak yang ingin mencari keuntungan lebih. Maraknya pihak-pihak yang memanfaatkan kondisi ditengah pandemi COVID-19 menimbulkan kekhawatiran bagi pengguna layanan tes *rapid* dan *swab*. Mahalnya tarif atau biaya tes *rapid* dan *swab* dikhawatirkan menjadi ajang komersialisasi pihak rumah sakit serta klinik kesehatan dalam meraup keuntungan yang besar melalui layanan tes tersebut.²²

Skrining COVID-19 saat ini memiliki peranan penting dan telah menjadi prioritas kebutuhan masyarakat. Penyedia fasilitas kesehatan harus berperan aktif dalam pelaksanaan skrining COVID-19.²³ Sebagian masyarakat memerlukan skrining COVID-19 untuk kebutuhan tertentu seperti melakukan perjalanan ataupun menjalani pemeriksaan dirumah sakit perlu dilakukan pemeriksaan skrining COVID-19 terlebih dahulu. Namun tak jarang masyarakat justru kesulitan dalam memanfaatkan layanan skrining COVID-19. Seperti seorang warga Kota Mataram yang kehilangan bayinya karena terlambat mendapat pertolongan. Rumah sakit yang ia kunjungi untuk bersalin mengharuskan dirinya melakukan tes rapid terlebih dulu namun rumah sakit tersebut tidak memiliki fasilitas penunjang tes, sehingga ia diminta untuk pergi ke rumah sakit lain dan sesampainya disana pihak rumah sakit tidak dapat memberikan surat rujukan ke rumah sakit

²² Tim Redaksi, **Mengapa Harga Rapid Test Masih Jadi Polemik**, <https://harianmerahputih.id>, diakses 26 April 2021

²³ WHO, **Pencegahan dan Pengendalian Infeksi**, <https://www.who.int/>, di akses pada 26 April 2021

sebelumnya, ia memilih untuk pindah rumah sakit lain namun surat keterangan rapid tersebut tidak diakui oleh pihak rumah sakit dan meminta untuk melaksanakan rapid ulang. Hingga ia mendapat informasi bayi yang dikandungnya meninggal. Dirinya sangat menyesali kejadian ini karena prosedur skrining COVID-19 yang rumit dan tidak ada pemberitahuan sebelumnya sehingga keterlambatan penanganan terjadi.²⁴

Kasus serupa juga terjadi pada seorang ibu di Makassar Sulawesi Selatan, harus kehilangan anak di dalam kandungannya karena tidak mampu membayar biaya tes swab sebesar Rp. 2,4 juta. Seorang ibu tersebut ditolak tiga rumah sakit karena biaya rapid dan swab tidak ada yang menanggung, dirinya lantas mengunjungi rumah sakit swasta dan menjalani tes rapid dengan membayar Rp.600 ribu dengan hasil reaktif maka selanjutnya dirinya diminta untuk menjalani tes swab dengan harga Rp.2,4 juta namun ia tidak mampu membayar sehingga bayi yang dikandungnya meninggal karena tindakan operasi kelahiran yang telat akibat harus menjalani skrining COVID-19.²⁵ Selain itu tingginya biaya skrining COVID-19 juga menyebabkan pengguna transportasi udara menurun, pasalnya pada saat itu pihak maskapai penerbangan memberikan tarif skrining covid-19 yang cukup mahal, sehingga hal ini mengakibatkan penurunan pendapatan pihak maskapai tersebut.²⁶

Mahal dan variatifnya tarif skrining COVID-19 membuat pemerintah mengambil langkah kebijakan penetapan batasan tertinggi tarif skrining COVID-19. Kebijakan tersebut diwujudkan dalam suatu bentuk formal yaitu surat edaran batasan tertinggi tarif skrining COVID-19. Padahal secara yuridis pengaturan penyelenggaraan pelayanan kesehatan saat bencana diatur dengan Peraturan Menteri.²⁷

²⁴ Pythag Kurniati, **Tangis Arianti Pecah, Bayinya Meninggal, Terlambat Ditangani Karena Harus Rapid Test COVID-19**, kompas.com, <https://regional.kompas.com>, diakses pada 17 Januari 2021

²⁵ BBC News, **COVID-19:Komersialisasi Tes Virus Corona Telan Korban, Pengamat Minta Pemerintah Harus Gratiskan atau Tetapkan Harga Murah**, <https://www.bbc.com>, diakses pada 18 Januari 2021

²⁶ Syah Deva Ammurabi, **Babak Belur, Industri Penerbangan Tak Mampu Terbang Tinggi**, <https://www.alinea.id>, diakses pada 18 Januari 2021

²⁷ Pasal 84 Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit "Ketentuan lebih lanjut tentang penyelenggaraan pelayanan kesehatan saat bencana diatur dengan Peraturan Menteri"

Terdapat tiga jenis surat edaran yang meliputi:

- a. Surat Edaran Nomor Hk.02.02/I/2875/2020 tentang Batasan Tarif Tertinggi Pemeriksaan Rapid Test Antibodi;
- b. Surat Edaran Nomor HK.02.02/I/4611/2020 tentang Batasan Tarif Tertinggi Pemeriksaan Rapid Test Antigen-Swab;
- c. Surat Edaran Nomor HK.02.02/I/3713/2020 tentang Batasan Tarif Tertinggi Pemeriksaan *Real Time Polymerase Chain Reaction* (RT-PCR).

Sudah hampir satu tahun sejak Maret 2020 Indonesia terdampak virus COVID-19. Tidak jarang pemerintah mengeluarkan kebijakan-kebijakan pencegahan dan penanggulangan virus korona melalui peraturan kebijakan (*beleidregels*). Meskipun telah diatur batasan tarif tertinggi dalam pemeriksaan skrining COVID-19, pada pelaksanaannya masih terdapat sejumlah pelayanan kesehatan yang memberikan tarif pemeriksaan skrining COVID-19 di atas batasan tarif yang telah ditentukan.

Dalam konteks ini, batasan tertinggi tarif skrining COVID-19 yang diatur dalam surat edaran tentang batasan tertinggi tarif skrining COVID-19 adalah sebagai berikut:

Tabel 2
Rentang Tarif Skrining COVID-19

SE Batasan Tarif Tertinggi Rapid Test Antibodi	SE Batasan Tarif Tertinggi Rapid Test Antigen-Swab	SE Batasan Tarif Tertinggi RT-PCR
Rp. 150.000	Rp. 250.000-275.000	Rp. 900.000

Sumber: *Bahan Hukum Primer, di olah oleh penulis, 2021*

Rentang tarif di atas ditetapkan oleh pemerintah dengan maksud memberi kejelasan dan transparansi kepada masyarakat khususnya pengguna layanan skrining COVID-19. Tarif-tarif tersebut menjadi batasan atau tolak ukur tertinggi yang digunakan pihak pelayanan kesehatan untuk memberikan layanan skrining COVID-19. Namun batasan tersebut hanya instruksi sedangkan tujuan diterbitkannya surat edaran ini adalah memberikan kepastian hukum tarif skrining COVID-19. Selain itu surat edaran tentang batasan tarif tertinggi ini mengandung materi muatan yang sifatnya mengatur.

Berdasarkan pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan:

*“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”*

Ketentuan diatas mengartikan suatu norma hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat dan berlaku secara umum dimiliki oleh suatu peraturan perundang-undangan. Kekuatan mengikat dan keumuman tersebut mengandung suatu aturan yang harus bersifat mengatur yang berarti dapat mengandung unsur paksaan atau perintah sehingga jaminan kepastian hukum terpenuhi. Sementara karakteristik surat edaran adalah suatu tata naskah dinas yang digunakan untuk alat komunikasi kedinasan yang berisi pemberitahuan sehingga sifatnya hanya informatif. Karakteristik ini dapat ditemukan pada definisi surat edaran dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 14 Tahun 2017 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Kesehatan yaitu:

*“Surat edaran adalah **naskah dinas** yang memuat **pemberitahuan** tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak”*

Karakteristik surat edaran yang hanya mampu memuat norma yang bersifat pemberitahuan dan memiliki keberlakuan internal menimbulkan pertanyaan mampukah surat edaran ini memberikan jaminan kepastian hukum yang merupakan tujuan tersendiri dari pembentukan surat edaran, sementara materi muatan surat edaran itu sendiri hanya bersifat informatif. Permasalahan ini dapat digambarkan dalam tabel berikut:

Tabel 3
Karakteristik Surat Edaran

Materi Muatan Surat Edaran	Karakteristik Surat Edaran Secara Umum
Batasan Tarif Tertinggi	
Skринing COVID-19	
Instruksi atau Penyampaian	Instruksi atau pemberitahuan (Informatif)
Memberikan Kepastian Hukum	Tidak mampu memuat suatu kepastian
Keberlakuan Umum (Masyarakat)	Keberlakuan Internal (Instansi)

Sumber: *Bahan Hukum Sekunder, di olah oleh Penulis, 2021*

Berdasarkan ketidaksesuaian diatas maka permasalahan tersebut menimbulkan keaburan norma hukum yang berimplikasi pada kelemahan penegakan hukum. Idealnya surat edaran hanya memuat pemberitahuan untuk

kalangan internal yang sifatnya informatif sehingga tidak dapat mengatur hal-hal yang melampaui materi kewenangannya dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Penulis menggunakan aspek kepastian hukum sebagai pisau analisis untuk memberi kejelasan terhadap kemampuan surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 dalam memberikan penetapan terhadap tarif skrining COVID-19.

Dalam perkembangan hukum Indonesia, seringkali subyek hukum mengalami hal yang seharusnya dia dilindungi oleh hukum namun karena keterbatasannya justru malah dirugikan oleh subyek hukum lain, baik itu dirugikan karena penipuan ataupun susbtansi norma hukum yang lemah. Oleh karena itu diperlukan suatu instrument dari pemerintah untuk melakukan pengendalian terhadap kerugian yang dialami oleh subyek hukum dan perlindungan hukum atas itu.²⁸ Kebutuhan akan peraturan tersebut dapat diwujudkan melalui perubahan peraturan batasan tarif tertinggi skrining covid-19 kedalam bentuk pengaturan yang mampu memberikan norma secara jelas dan memiliki daya ikat hukum yang kuat layaknya peraturan perundang-undangan. Perubahan peraturan agar dapat menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur biaya pelayanan kesehatan sebagaimana dalam Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan yang menyebutkan:

"ketentuan lebih lanjut mengenai kendali mutu dan kendali biaya diatur dengan Peraturan Menteri"

Ketentuan batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 harus dapat menjadi pelindung masyarakat ditengah pandemi COVID-19. Berdasarkan permasalahan tersebut, penelitian ini mencoba menganalisa pengaturan penetapan batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 yang telah ada dari aspek tindakan hukum pemerintah dan aspek kepastian hukum. Dengan demikian penulis mengambil judul **Urgensi Pengaturan Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19 di Indonesia (Tinjauan Yuridis Surat Edaran Direktorat Jenderal Pelayanan Kesehatan tentang Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19).**

²⁸ Iwan Permadi, **Perlindungan Hukum terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum**, Yustisia Jurnal Hukum Volume 5 Nomor 2, 2016, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Sukarta, hlm. 456.

B. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas penelitian dibuat dengan tujuan menunjukkan bahwa penelitian penulis merupakan suatu hal yang baru dan berbeda dengan penelitian-penelitian terdahulu. Selain itu orisinalitas penelitian berusaha membandingkan penelitian penulis dengan penelitian sebelumnya yang secara ruang lingkup penelitian berdekatan. Adapun orisinalitas penelitian yang perlu diketahui adalah sebagai berikut:

1. Tabel Orisinalitas Penelitian

Tabel 4
Orisinalitas Penelitian

No	Nama Peneliti dan Asal Instansi	Judul dan Tahun Penelitian	Rumusan Masalah
1.	Iskandar/Fakultas Hukum Universitas Bengkulu	Keabsahan tindak pemerintahan / 2013	Apakah dalam penerbitan keputusan gubernur Bengkulu No. W.421.XXV tahun 2011 tentang persetujuan izin usaha pertambangan operasi produksi kepada PT Inmas Abadi Mengandung cacat keabsahan? Bagaimana keabsahan keputusan gubernur Bengkulu No. W.421.XXV tahun 2011 tentang persetujuan izin usaha pertambangan operasi produksi kepada PT Inmas Abadi?
2.	Bahder Johan Nasution / Fakultas Hukum Universitas Jambi	Tinjauan tentang ruang lingkup dan alat ukur tindak	Bagaimana Norma pemerintah sebagai alat ukur keabsahan tindak pemerintahan?

		pemerintahan yang baik / 2006	Bagaimana Ruang lingkup keabsahan tindak pemerintah?
3.	Agus Riyanto/Fakultas Sosial Dan Humaniora Universitas Putera Batam	Eksistensi dan kedudukan hukum Surat Edaran Kapolri tentang penanganan ujaran kebencian (<i>hate speech</i>) / 2019	Bagaimana eksistensi dan kedudukan hukum SE Kapolri tentang Penanganan ujaran kebencian dalam sistem perundang-undangan Indonesia
4.	Sadhu Bagas Suratno / Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi	Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik / 2017	Bagaimana kedudukan surat edaran berdasarkan hukum positif di Indonesia dan lembaga negara yang berwenang menguji surat edaran

Sumber: *Bahan Hukum Sekunder, diolah oleh penulis, 2021*

2. Penjelasan Tabel

Pada penelitian diatas secara keseluruhan memiliki kesamaan yaitu membahas mengenai keabsahan dan kedudukan aturan kebijakan sebagai instrumen pemerintah dalam melaksanakan tindakannya. Adapaun perbedaan dalam penelitian ini sebagai berikut:

- a) Penelitian Iskandar, Mahasiswa fakultas hukum universitas Bengkulu pada tahun 2013 berjudul "Keabsahan Tindak Pemerintahan". Fokus penelitian ini berupa cacat keabsahan tindakan gubernur Bengkulu untuk menerbitkan keputusan tentang persetujuan izin usaha pertambangan operasi produksi kepada PT Inmas Abadi. Isu yang hendak diangkat adalah keabsahan keputusan gubernur Bengkulu tentang pencabutan atau pembatalan keputusan gubernur Bengkulu tentang persetujuan izin usaha pertambangan operasi produksi kepada PT Inmas Abadi. Sementara pada penelitian penulis, penulis meneliti tentang keabsahan tindakan diskresi pemerintah dalam menerbitkan surat edaran tentang batasan tarif tertinggi skrining COVID-19. Dengan

demikian objek penelitian diantara penelitian terdahulu dan penelitian penulis berbeda.

- b) Penelitian Bahder Johan Nasution, Guru besar fakultas hukum universitas jambi berjudul "tinjauan tentang ruang lingkup dan alat ukur tindak pemerintahan yang baik". fokus penelitian tersebut berupa norma pemerintahan sebagai alat ukur keabsahan tindak pemerintahan dan ruang lingkup keabsahan tindak pemerintahan. Sementara pada penelitian penulis adalah tidak pada keabsahan tindak pemerintahan melainkan keabsahan pengaturan batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 yang diatur dalam bentuk surat edaran.
- c) Penelitian agus riyanto, mahasiswa Fakultas Sosial Dan Humaniora Universitas Putera Batam tahun 2019 berjudul "Eksistensi dan kedudukan hukum Surat Edaran Kapolri tentang penanganan ujaran kebencian (*hate speech*)". Fokus penelitian tersebut berupa surat edaran kapolri tentang penanganan ujaran kebencian. Sementara pada penelitian penulis adalah surat edaran direktorat jenderal pelayanan Kesehatan tentang batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 yang terdiri dari tiga macam surat edaran.
- d) Penelitian Sadhu Bagas Suratno, staf Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi tahun 2017 berjudul "Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik". fokus penelitian mengenai reformulasi UU Administrasi Pemerintah dalam batasan diskresi agar mencakup pula sarana tata usaha negara peraturan kebijakan. Sementara penelitian penulis adalah analisis surat edaran yang terbit atas dasar tindakan diskresi yang diuji berdasarkan AUPB.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya penulis dapat merumuskan masalah yang akan menjadi topik bahasan dalam penelitian, yaitu:

1. Bagaimana Keabsahan Surat Edaran Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19?
2. Bagaimana akibat hukum surat edaran Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19 ditinjau dari aspek kepastian hukum?

3. Apakah Urgensi Penetapan Batasan Tertinggi Tarif Skrining COVID-19?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan sebelumnya dapat ditarik beberapa tujuan dari penelitian ini, yaitu:

1. Menemukan Keabsahan Surat Edaran Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19;
2. Menemukan dan menjelaskan Akibat hukum akibat hukum surat edaran Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19 ditinjau dari Aspek Kepastian Hukum;
3. Menemukan alasan urgensi penetapan batasan tertinggi tarif skrining COVID-19.

E. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian yang telah dipaparkan diatas, manfaat penelitian pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

a) Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat bagi dunia ilmu pengetahuan hukum. Temuan dari hasil penelitian ini diharapkan dapat mengoptimalkan pengaturan batasan tarif tertinggi skrining COVID-19

b) Manfaat Empiris

a. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi referensi ilmiah dalam penyempurnaan kebijakan untuk mengatasi harga skrining COVID-19 yang variatif di masyarakat sehingga dapat menciptakan kondusifitas dan jaminan perlindungan pelayanan kesehatan di masa pandemi COVID-19

b. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak civitas akademika sebagai bahan untuk merumuskan penelitian lebih lanjut mengenai pengaturan suatu masalah hukum dalam bentuk peraturan kebijakan seperti surat

edaran dalam tinjauan aspek kepastian hukum sehingga dapat memberi perlindungan hukum bagi masyarakat.

c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan kepada masyarakat untuk memahami pentingnya perlindungan hukum bagi pengguna layanan skrining Kesehatan COVID-19 serta kepastian hukum dalam menentukan suatu kebijakan sehingga dapat memberikan rasa aman dan nyaman kepada masyarakat dalam menggunakannya.

F. Metode Penelitian

1) Jenis penelitian

Penulisan ini berangkat dari jenis penelitian yuridis normatif atau disebut penelitian hukum doktrinal (*legal research*). Menurut Peter Mahmud Marzuki istilah penelitian hukum normatif sama dengan istilah yuridis-normatif. Penelitian hukum adalah suatu usaha untuk menemukan kebenaran koherensi yaitu adakah aturan hukum yang sesuai dengan norma hukum dan adakah perintah atau larangan yang sesuai dengan prinsip hukum serta apakah tindakan seseorang sesuai dengan norma hukum yang berlaku. Penelitian hukum merupakan suatu penelitian dengan menggali isu hukum yang menjadi pokok permasalahan dan menganalisisnya berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas hukum yang ada.²⁹ Menurut Johnny Ibrahim, penelitian hukum tidak hanya cukup dengan menganalisis berbagai teks hukum semata, tetapi juga melibatkan kemampuan analisis ilmiah terhadap bahan hukum dengan dukungan pemahaman terhadap teori hukum.³⁰ Fokus penelitian berupa analisis terhadap keabsahan surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 dan akibat hukum surat edaran batas tarif tertinggi skrining COVID-19 ditinjau dari aspek kepastian hukum.

²⁹ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum Edisi Revisi**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2016, hlm.47

³⁰ Johnny Ibrahim, **Teori dan Metodologi dan Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia, Malang, 2008, hlm. 282.

2) Pendekatan Penelitian

Adapun metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*) yaitu menelaah dan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan surat edaran sebagai peraturan kebijakan dalam mengatasi perbedaan tarif skrining COVID-19 sebagai upaya pencegahan dini wabah COVID-19. Fokus perhatian dalam pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah kesesuaian dan keselarasan norma hukum yang terkandung dalam UUAP, UUPPP, UU Rumah Sakit, Perpres No. 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan dengan kedudukan dan kepastian hukum Surat edaran tentang batasan tarif tertinggi skrining COVID-19.

3) Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang terdiri dari:

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer diperoleh dari pencarian di perpustakaan dan penelusuran di internet. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan dan yurisprudensi yang diantaranya adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601;
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234;
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

2009 Nomor 144, Tambahan Lembara Negara Republik Indonesia Nomor 5063;

e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

2009 Nomor 153, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5072;

f. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821;

g. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2018 Nomor 29;

h. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2017 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Kesehatan, Berita Negara Tahun 2017 Nomor 330;

i. Surat Edaran Nomor Hk.02.02/I/2875/2020 tentang Batasan Tarif Tertinggi Pemeriksaan *Rapid Test* Antibodi;

j. Surat Edaran Nomor HK.02.02/I/4611/2020 tentang Batasan Tarif Tertinggi Pemeriksaan Rapid Test Antigen-Swab;

k. Surat Edaran Nomor HK.02.02/I/3713/2020 tentang Batasan Tarif Tertinggi Pemeriksaan *Real Time Polymerase Chain Reaction* (RT-PCR).

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal, doktrin-doktrin dari para ahli hukum yang membahas mengenai peraturan perundang-undangan semu, kedudukan peraturan kebijakan dan kekuatan hukum mengikat peraturan kebijakan. Dimana bahan hukum sekunder tersebut digunakan dalam rangka membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer yang ada. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi:

1. Buku-Buku mengenai ilmu hukum peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan semu (*pseudowetgeving*);

2. Buku-buku mengenai hukum administrasi negara;
3. Buku-buku mengenai administrasi publik;
4. Buku-buku mengenai catatan penting peradilan administrasi;
5. Buku-buku elektronik (*e-book*) yang membahas wabah penyakit menular dan COVID-19;
6. Penelitian-penelitian yang berkaitan dengan judul penulisan hukum ini yang sudah ada sebelumnya seperti tesis, disertasi, jurnal, artikel dan sumber internet lainnya.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang digunakan untuk memberikan petunjuk dan penjelasan atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.³¹ Bahan hukum tersier berupa kamus yang terdiri dari kamus bahasa Indonesia, kamus hukum, kamus bahasa Inggris.

4) Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Teknik penelusuran bahan hukum yang digunakan oleh peneliti adalah melalui Studi Pustaka. Studi Pustaka dilakukan dengan mengumpulkan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier melalui Perpustakaan Umum dan Arsip Kota Malang, Perpustakaan Umum dan Arsip Kota Bojonegoro, Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya.

5) Teknik Analisis Bahan Hukum

Seluruh bahan hukum yang berhasil dikumpulkan, selanjutnya diinventarisasi, diklasifikasi dan dianalisis. Analisis bahan hukum yang digunakan penulis adalah menggunakan metode deduksi. Sebagaimana silogisme yang diajarkan oleh Aristoteles, penggunaan metode deduksi ini berpangkal dari pengajuan premis mayor, kemudian diajukan premis minor. Berdasarkan kedua premis tersebut, kemudian ditarik suatu kesimpulan atau *conclusion*. Hadjon dalam pemaparannya mengemukakan bahwa di dalam logika silogistik untuk penalaran hukum, yang merupakan premis mayor adalah aturan hukum, sedangkan premis minornya adalah

³¹ Johnny Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm 392.

fakta hukum. Berdasarkan kedua hal tersebut kemudian dapat ditarik suatu konklusi.³²

Penelitian ini juga menggunakan metode penafsiran. Metode penafsiran yang penulis gunakan diantaranya meliputi:

Penafsiran Sistematis (menafsirkan pasal undang-undang dengan menghubungkan pasal-pasal dalam undang-undang lain)³³ untuk

mendapatkan penafsiran terkait kedudukan surat edaran sebagai perundang-undangan semu dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

dengan mengaitkannya dengan peraturan-peraturan lain dalam peraturan instansi atau lembaga negara. Selain itu untuk mendapatkan penafsiran

terkait jaminan kesehatan yang diatur dalam Perpres No 82 Tahun 2018 dengan isi surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19;

Penafsiran Gramatikal (menafsirkan arti perkataan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan menurut tata bahasa atau kebiasaan)³⁴

untuk mendapatkan penafsiran terkait sifat dan materi muatan yang diatur dalam surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19; dan

penafsiran teologikal (mencari maksud atau tujuan dibuatnya peraturan)³⁵ untuk mendapatkan maksud dan tujuan yang terkandung atas

diberlakukannya surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19.

6) Definisi Konseptual

a) Peraturan Kebijakan (*Beleidsregels*): Produk hukum pejabat pemerintah dalam menjalankan kebijakan yang bersifat bebas atas dasar kewenangan bebas atau tindakan diskresi.

b) Keabsahan Tindakan Hukum Pemerintah: alas atau legitimasi tindakan hukum pemerintah agar sah dimata hukum yang meliputi aspek kewenangan, aspek prosedur, aspek substansi dan AUPB.

c) *Wetmatigheid*, *Rechtmatigheid*, *Doelmatigheid*: Tolak ukur pengujian, dilihat dari peraturan perundang-undangan maupun manfaat atau tujuan.

³² Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 47.

³³ I Made Pasek Diantar, **Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum**, Penerbit Prenada Media Grup, Jakarta, 2016, hlm. 154

³⁴ Muhammad Yasin, **Literia Legis dan Sintetia Legis: Mengenali Beragam Cara Menafsir Hukum**, www.hukumonline.com, di akses pada 1 mei 2021

³⁵ *Ibid.*,

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian tentang Tindakan Pemerintah

Pemerintah sebagai penyandang hak dan kewajiban pastinya dapat melakukan berbagai tindakan. Ridwan HR membagi dua tindakan pemerintah yaitu tindakan nyata (*feitlijkhandelingen*) dan tindakan hukum (*rechtshandelingen*).

Tindakan nyata adalah tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan tidak menimbulkan akibat hukum. Sementara tindakan hukum adalah tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban. Tindakan hukum ini pertama lahir dari ajaran hukum perdata yaitu adanya hubungan hukum.

Hubungan hukum ini lahir dari suatu kesepakatan dan kehendak baik pernyataan secara tegas ataupun diam-diam antara kedua belah pihak yang memiliki kedudukan sejajar. Kemudian konsep tersebut disarikan oleh hukum administrasi negara menjadi tindakan hukum administrasi yaitu pernyataan kehendak yang muncul dari organ pemerintahan dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi. Akibat hukum ini dapat berbentuk penciptaan hubungan baru dan perubahan atau pengakhiran hubungan hukum.³⁶

Tindakan hukum ini tidak boleh mengandung suatu cacat seperti kekhilafan, penipuan, paksaan dan hal-hal lain yang menyebabkan akibat hukum tidak sah. Setiap tindakan hukum harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan, maka memberikan konsekuensi tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan yang menjadi dasar bertindak. Hal-hal yang menyimpangi atau bertentangan dengan aturan dasarnya maka dapat menimbulkan akibat-akibat hukum batal (*nietig*) atau dapat dibatalkan (*nietigbaar*) suatu tindakan hukum tersebut. Tindakan hukum pemerintah memiliki karakteristik tersendiri. Pemerintah merupakan subjek hukum yang mewakili dua institusi yaitu jabatan pemerintahan dan badan hukum. Oleh karenanya dikenal dua macam tindakan hukum yaitu tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat. Untuk membedakan tindakan hukum pemerintah dalam ranah hukum publik dan hukum privat dapat dilihat dari kedudukan pemerintah saat melaksanakan tindakan tersebut. Perbedaan dapat dilakukan dengan menggunakan istilah *overheid*

³⁶ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 112-114.

sebagai pemegang kewenangan pemerintah dan *lichaam* sebagai badan hukum. Tindakan hukum publik dapat berkaitan dengan pengaturan dan pelayanan kepentingan umum, sementara tindakan hukum privat dilakukan apabila pemerintah menjadi pihak suatu perjanjian yang sehingga menimbulkan hak dan kewajiban keperdataan diantara kedua belah pihak. Pada prinsipnya semua tindakan hukum pemerintah dalam ranah hukum publik adalah bersifat sepihak atau bersegi satu. Seperti halnya pada pembentukan keputusan yang bersifat umum dan keputusan yang bersifat konkret individual dan final. Arti bersifat sepihak bahwa telah ada ketentuan undang-undang yang melahirkan kewenangan tertentu untuk pemerintah melakukan tindakan hukum. Kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintah, tidak kepada pihak lain, bukan atas hasil persetujuan itu pada dasarnya bersifat sepihak. Sementara tindakan hukum dua pihak atau bersegi dua ini hanya menyangkut cara-cara melaksanakan tindakan tersebut seperti munculnya peraturan bersama.³⁷

B. Kajian tentang Keabsahan Tindakan Pemerintah

1. Keabsahan Hukum

Menurut Kamus hukum keabsahan dijelaskan dalam berbagai Bahasa antara lain *convalesceren, convalescentie* yang memiliki makna sama dengan *to validate, to legalize, to ratify, to acknowledge* yang artinya mengesahkan. Keabsahan menurut kamus hukum berarti sesuatu yang pasti. Sedangkan makna keabsahan menurut kamus besar Bahasa Indonesia adalah absah yang berarti sifat yang sah.³⁸ Jika diterjemahkan dalam Bahasa Inggris keabsahan hukum akan berbunyi *legal validity*. Dalam kamus *oxford, legal validity* berarti:³⁹

"For a rule to turn out to be a strict rule, it must be legally legitimate. For a regulation to turn out to be a strict rule, it must be legally legitimate. Similarly, a legitimate rule is a rule and an invalid rule isn't always a rule, proven that the justification view of law validity is like on actual sources."

Jika diartikan dalam Bahasa Indonesia berarti:

"Agar aturan berubah menjadi aturan ketat, itu harus sah secara hukum. Agar suatu peraturan menjadi peraturan yang ketat, maka harus sah secara hukum. Demikian pula aturan yang sah adalah aturan dan aturan yang tidak valid tidak selalu merupakan aturan, terbukti bahwa pandangan justifikasi keabsahan hukum seperti pada sumber yang sebenarnya".

³⁷ Ibid., 119-127.

³⁸ Van Pramodya Puspa, Kamus Hukum, 1977, Penerbit Aneka Ilmu Semarang, Hlm 252

³⁹ Joseph Raz, 2012, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality* (Online), Clarendon Press Oxford Scholarship Online, oxford.universitypressscholarship.com, di akses pada 04-03-2021

Penjelasan dari kamus hukum dan kamus *oxford*, keabsahan hukum memiliki makna hampir sama dengan "keajegan atau kepastian". Maka keabsahan hukum memiliki kaitan dengan teori positivisme hukum. Bahwa hukum harus konkret dan perlu dikodifikasikan. Proses kodifikasi ini diserahkan kepada subjek hukum yang memiliki otoritas untuk menulis dan menerbitkan. Dalam positivisme hukum, suatu terbitnya peraturan berangkat dari hubungan sebab akibat suatu gejala dengan gejala lain yang terjadi secara konkret.⁴⁰

2. Tolak Ukur Keabsahan Hukum dalam Hukum Administrasi Negara

Menurut hukum administrasi negara konsep keabsahan hukum lahir dari istilah hukum Belanda "*rechmatig*" yang secara harfiah dapat diartikan sebagai "berdasarkan atas hukum". Konsep tersebut bermula dari lahirnya konsepsi negara hukum (*rechtsstaat*)⁴¹ yang mana tindakan pemerintahan harus didasarkan adanya ketentuan hukum yang mengatur "*rechmatig van het bestuur*" yang berintikan pada adanya penerapan prinsip legalitas⁴² dalam semua tindakan hukum pemerintah. Artinya bahwa konsep tersebut lahir sebagai upaya untuk membatasi kekuasaan raja yang pada waktu itu sangat absolut sebagai pemegang kedaulatan (*princep legibus solutus est*).⁴³ Prinsip keabsahan hukum erat kaitannya dengan tujuan untuk melindungi hak-hak rakyat dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang. Keabsahan hukum di Indonesia bermakna aturan yang telah dituangkan dalam bentuk tertulis seperti peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, surat edaran dan beberapa aturan hukum tertulis lainnya. Keabsahan hukum merupakan suatu batasan bagi tindakan pemerintah, sehingga apabila tindakan pemerintah tidak didasarkan pada hukum atau melebihi ketentuan yang

⁴⁰ Asep Bambang Hermanto, **Ajaran Positivisme Hukum di Indonesia: Kritik Dan Alternatif Solusinya**, Jurnal Selisik, Volume 2 Nomor 4, 2016, hlm. 108-121

⁴¹ Terdapat dua konsep negara hukum yaitu konsep negara hukum (*rechtsstaat*) yang menurunkan sistem hukum *civil-law* atau *eropa kontinental* yang lahir dari Pemikiran Freidrich Julius Stahl dan konsep negara hukum (*rule of law*) pada wilayah negara *common-law* atau *anglosaxon* yang lahir dari pemikiran A.V.Dicey, Tubagus Muhammad Nasarudin, **Asas dan Norma Hukum Administrasi Negara dalam Pembuatan Instrumen Pemerintahan**, Jurnal Hukum Novelty, Volume 7, Nomor 2, 2016, hlm 139-154.

⁴² Asas legalitas (*wetmatigheid*) menyatakan bahwa setiap tindakan atau perbuatan pemerintah harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Arfan Faiz Muhlizi, **Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi**, Jurnal Rechtsvinding, Volume 1, Nomor 1, 2012, hlm. 100

⁴³ Sofyan Hadi Dkk, **Prinsip Keabsahan (*Rechtmatigheid*) Dalam Penetapan Keputusan Tata Usaha Negara**, Jurnal Cita Hukum, Volume 5, Nomor 2, 2017, Hlm 387

telah ditetapkan oleh hukum maka tindakan pemerintah menjadi cacat hukum (*onrechmatig*) atau tidak absah.

Menurut Kuntjoro Purbopranoto suatu keputusan dan/atau tindakan pemerintah yang sah harus memenuhi dua syarat yaitu syarat materiil dan syarat formil. Syarat materiil berkaitan dengan antara lain:⁴⁴

- a) Pejabat pemerintah yang berwenang;
- b) Kewenangannya tersebut tidak boleh ada kekurangan yuridis;
- c) keputusan dan/atau tindakan harus berbentuk yang ditetapkan dalam aturan dasarnya dan pembentukannya harus memperhatikan prosedur bila prosedur itu ditetapkan secara tegas dalam peraturan dasarnya (*rechmatig*);
- d) isi dan tujuan keputusan dan/atau tindakan harus sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai yaitu kemanfaatan (*doelmatig*).

Sedangkan syarat formil berupa:⁴⁵

- a) cara-cara dibuatnya suatu keputusan;
- b) bentuk keputusan dan/atau tindakan;
- c) syarat-syarat lain yang berhubungan dengan pelaksanaan keputusan atau tindakan; dan
- d) jangka waktu.

Menurut Van Der Pot sah tidaknya suatu aturan dapat dilihat dari:⁴⁶

- a) organ pemerintah yang membuat;
- b) bentuk peraturan harus jelas atau tidak memuat kekurangan yuridis; dan
- c) sesuai dengan peraturan yang mendasarinya.

Kekuasaan pemerintah yang menjadi objek hukum administrasi negara adalah kekuasaan negara diluar kekuasaan legislatif dan yudisial. Dalam hukum belanda dikenal dengan konsep *bestuur* yang berkaitan dengan konsep *sturen*.

Konsep ini mengandung unsur-unsur sebagai berikut:⁴⁷

- a) *sturen* yang berarti kegiatan pemerintahan yang bersifat lanjutan atau *continue* seperti proses penerbitan izin sampai pengawasan pelaksanaan perizinan. Dengan kata lain dalam melakukan tindakan pemerintah tidak

⁴⁴ Ibid., hlm 387

⁴⁵ Ibid., hlm 388

⁴⁶ Ibid., hlm. 388

⁴⁷ Bahder Johan Nasution, **Tinjauan Tentang Ruang Lingkup Dan Alat Ukur Tindak Pemerintahan Yang Baik**, Jurnal Demokrasi, Volume V, Nomor 2, 2006, Hlm. 124-125.

hanya terbatas pada proses awal pembuatan suatu aturan melainkan juga turut aktif dalam melakukan pengawasan serta penegakan dalam pelaksanaan produk-produk tindakan pemerintah;

- b) *sturen* yang berarti penggunaan kekuasaan yang dilandasi dengan asas-asas negara hukum, asas demokrasi dan asas instrumental. Asas negara hukum yaitu segala perbuatan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas demokrasi yaitu adanya keterbukaan badan perwakilan rakyat atau pejabat pemerintah untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat dalam berperan serta mengambil keputusan. Asas instrumental yaitu dalam menerbitkan suatu instrumen hukum sebagai pedoman dalam melakukan tindakan pemerintahan harus mempertimbangkan efektifitas (*doeltreffenheid*) atau hasil guna dan efisiensi (*doelmatigheid*) atau daya guna; dan
- c) *Sturen* meliputi bidang diluar kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial. Kekuasaan pemerintahan tidak terbatas pada kekuasaan terikat yang diberikan melalui prinsip *wetmatigheid* saja melainkan dalam batas tertentu memiliki ruang diskresi tidak murni yang mana dapat memutuskan tindakan secara mandiri dengan melakukan interpretasi terhadap ketentuan norma hukum yang samar demi mengikuti perkembangan sosial masyarakat. Untuk itu dikembangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik agar menjadi landasan yang selaras dengan prinsip *rechmatigheid van bestuur*. Keabsahan hukum dalam hukum administrasi negara meliputi keabsahan tindakan pemerintah yang terdapat dua alat ukur yaitu:⁴⁸

- 1) Peraturan perundang-undangan sebagai aturan tertulis; dan
- 2) Asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai aturan tertulis maka Philipus M. Hadjon membagi hukum administrasi melalui hukum administrasi positif sebagai lapangan hukum khusus dan lapangan hukum umum. Lapangan hukum khusus sebagai peraturan-peraturan hukum yang berhubungan dengan bidang tertentu dari kebijakan penguasa, sedangkan lapangan hukum umum adalah peraturan-peraturan hukum yang tidak terikat pada suatu bidang tertentu dari kebijakan penguasa. Lapangan hukum khusus melahirkan pembentukan

⁴⁸ Ibid, hlm. 126

hukum administrasi diberbagai sektor. Sementara lapangan hukum umum melahirkan pembentukan hukum dalam peradilan administrasi.⁴⁹

Peraturan perundang-undangan secara tegas menentukan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) digunakan sebagai alat ukur untuk menguji keabsahan tindakan pemerintah. AUPB digunakan sebagai alasan untuk mengajukan gugatan apabila:⁵⁰

- 1) keputusan tata usaha negara bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; dan
- 2) keputusan tata usaha negara bertentangan dengan AUPB.

Selain itu dalam peraturan perundang-undangan lain secara tegas juga menentukan penggunaan AUPB sebagai dasar dalam melakukan tindakan pemerintah sebagaimana dalam UUAP:⁵¹

"setiap keputusan dan/atau tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB".

Sebagaimana diatur dalam UUAP, terdapat 8 (delapan) asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang meliputi:⁵²

- 1) kepastian hukum;
- 2) kemanfaatan;
- 3) ketidakberpihakan;
- 4) kecermatan;
- 5) tidak menyalahgunakan kewenangan;
- 6) keterbukaan;
- 7) kepentingan umum; dan
- 8) pelayanan yang baik.

⁴⁹ Ibid., hlm 126-128.

⁵⁰ Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344.

⁵¹ Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.

⁵² Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.

AUPB tidak hanya terbatas pada 8 (delapan) jenis, UUAP mengakui asas-asas umum lainnya diluar AUPB tersebut sepanjang dapat dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.⁵³

3. Ruang Lingkup Keabsahan Tindakan Pemerintah

Utrecht merumuskan tiga fungsi asas keabsahan yaitu fungsi normatif, fungsi instrumental dan fungsi jaminan.⁵⁴ Terdapat beberapa unsur dalam memahami konsep hukum administrasi yang terdiri atas:⁵⁵

- a) Hukum tentang kekuasaan pemerintah yang turut serta hadir dalam masyarakat;
- b) Hukum tentang struktur atau organisasi pemerintahan;
- c) Hukum tentang perlindungan masyarakat sebagai wujud bentuk negara kesejahteraan (*welfare state*).

Berdasarkan unsur-unsur diatas maka dapat dirumuskan batasan atau ruang lingkup menguji keabsahan tindakan pemerintah yaitu dengan: 1) tugas-tugas pemerintahan yang menjadi kewenangan atau tanggung jawab; 2) prosedur; dan 3) substansi. Kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Sementara dalam pelaksanaan wewenang tersebut dapat dilihat dari aspek prosedur dan substansi. Aspek prosedur senantiasa berpedoman pada tiga landasan utama hukum administrasi negara yaitu: 1) asas negara hukum; 2) asas demokrasi; dan 3) asas instrumental.⁵⁶ Kekuasaan pemerintahan yang berisi wewenang pengaturan dan pengendalian masyarakat dibatasi secara substansial yang meliputi apa tindakan yang dilakukan dan untuk apa tindakan pemerintah tersebut dilakukan. Contoh wewenang menetapkan tarif tertinggi skrining COVID-19 dalam bentuk surat edaran dibatasi oleh berlakunya UURS dan Perpres tentang Jaminan Kesehatan serta Peraturan Menteri Kesehatan tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Kesehatan.

⁵³ Pasal 10 ayat (2) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601

⁵⁴ Fungsi normatif sebagai norma pemerintahan (bagi pemerintah); fungsi instrumental sebagai alasan pengajuan gugatan (bagi masyarakat); fungsi jaminan sebagai dasar pengujian tindakan pemerintahan (bagi lembaga peradilan), Bahder Johan Nasution, *Op. Cit*, hlm 126

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 132

⁵⁶ Bahder Johan Nasution, *Op. Cit*, hlm 134.

C. Kajian tentang Kepastian Hukum

Secara terminologi kepastian memiliki arti ketentuan, ketetapan sedangkan jika kata kepastian digabungkan dengan kata hukum menjadi kepastian hukum, memiliki arti perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara.⁵⁷ Menurut Soedikno Mertokusumo kepastian hukum merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum. Perlindungan hukum terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Kepastian hukum tidak selalu tentang negara, esensi kepastian hukum adalah perlindungan dari tindakan sewenang-wenang. Menurut Kansil kepastian hukum adalah kondisi yang jelas, pasti tidak menimbulkan adanya keraguan atau konflik hukum. Sehingga hukum memberikan tanggung jawab pada negara untuk menjalankannya. Bahwa nilai memiliki relasi yang erat dengan instrumen hukum positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya menjadi hukum positif.⁵⁸

Ketiadaan kepastian hukum maka masyarakat akan selalu meragukan setiap tindakan hukum yang dilakukan badan/pejabat tata usaha negara. masyarakat akan selalu dibayangi keraguan terhadap suatu hak yang telah diperolehnya, karena hak itu sewaktu-waktu dapat saja dicabut atau dibatalkan Kembali oleh badan/pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan ataupun oleh atasannya.⁵⁹ Legalitas adalah syarat bagi para pejabat administrasi bahwa segala sesuatu yang dilakukan atau diputuskan wajib berdasarkan ketentuan undang-undang. Sedangkan legitimasi adalah para pejabat administrasi negara tidak boleh membuat heboh dengan mengambil keputusan yang tidak dapat diterima oleh masyarakat.⁶⁰

D. Kajian tentang Kewenangan

Hukum positif Indonesia mengenal suatu istilah wewenang antara lain dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁵⁷ Anton M Moeliono, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 1990, hlm 652

⁵⁸ E Fernando M. Manulang, **Menggapai Hukum Berkeadilan Tindakan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai**, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2007, hlm. 91-95

⁵⁹ SF Marbun, **Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia**, UII Press, Jogjakarta, 2003, hlm. 296-297

⁶⁰ Prajudi Atmosudirjo, **Hukum Administrasi Negara**, Ghlmia Indonesia, Jakarta, 1979, hlm. 31

(UUPTUN) dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Istilah wewenang dan kewenangan sering pertukarkan dalam ilmu kebahasaan. Istilah itu sering disejajarkan dengan istilah wewenang dalam hukum belanda yaitu "*bevoegheid*". Istilah *bevoegheid* dalam hukum belanda digunakan untuk konsep hukum publik dan hukum privat, sementara di Indonesia istilah kewenangan atau wewenang hanya dikenal dalam hukum publik.⁶¹

Konsep hukum publik wewenang merupakan inti kajian dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Hukum tata negara mendeskripsikan wewenang sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Wewenang terdiri dari tiga komponen pendukung yaitu: 1) pengaruh; 2) dasar hukum; 3) konformitas hukum. Komponen pengaruh yang berarti suatu wewenang diberikan untuk mengendalikan sesuatu seperti perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum yang berarti bahwa suatu wewenang harus memiliki landasan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan komponen konformitas hukum berarti suatu wewenang memiliki standard atau sifat keberlakuan yaitu standard umum (semua jenis wewenang) dan standard khusus yaitu jenis wewenang tertentu.⁶²

Setiap penyelenggaraan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Substansi legalitas adalah wewenang yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Dalam negara hukum wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan. R.J.H.M Huisman menyatakan:⁶³

"organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya pada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai atau badan khusus."

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan setidaknya ada tiga sumber kewenangan, yaitu:⁶⁴

⁶¹ Philipus M. Hadjon, **Tentang Wewenang**, Jurnal Yuridika Volume 7, Nomor 5-6, Tahun 1997, hlm. 1.

⁶² Ibid., hlm.2.

⁶³ Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm 103.

⁶⁴ Pasal 1 Angka 22, Angka 23 dan Angka 24 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292

- 1) Kewenangan Atribusi yaitu adalah pemberian kewenangan kepada Badan/Pejabat pemerintah oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau undang-undang;
- 2) Delegasi yaitu pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan/pejabat pemerintah yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi;
- 3) Mandat yaitu pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan/pejabat pemerintah yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Philipus M Hadjon mengatakan bahwa atribusi merupakan bentuk normal memperoleh wewenang yang langsung diberikan kepada undang-undang dalam arti materiil. Wewenang atribusi juga dapat diberikan kepada pegawai seperti halnya dalam KUHAP ditetapkan wewenang penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil. Dengan demikian atribusi berarti wewenang yang secara tegas diatur dan diberikan oleh undang-undang. Dalam hal delegasi beliau melakukan perbandingan konsep delegasi dalam hukum administrasi belanda yang diatur dalam *Algemene Wet Bestuursrecht* (AWB) menyatakan delegasi⁶⁵ merupakan penyerahan wewenang oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain beserta tanggung jawabnya. Wewenang delegasi tidak dapat diberikan kepada seorang bawahan. Dalam hal terjadi pemberian wewenang kepada seorang bawahan yang dikenal dengan istilah dekonsentrasi yang mana hal itu bukan merupakan delegasi melainkan atribusi wewenang. Tujuan dilakukannya hal tersebut karena adanya sejumlah urusan pemerintahan yang membutuhkan keahlian khusus, kebutuhan akan penegakan hukum dan pengawasan serta kebutuhan koordinasi. Sementara itu dalam wewenang mandat terjadi pelimpahan wewenang kepada bawahan yang tanggung jawab dan tanggung gugatnya tetap pada pemberi mandat. Dalam pelimpahan wewenang mandat tidak memerlukan landasan peraturan perundang-undangan karena hal ini merupakan hubungan rutin internal organisasi pemerintahan.⁶⁶

⁶⁵ Pemberi wewenang disebut delegans sedangkan penerima wewenang disebut delegataris, Philipus M Hadjon, *Op. Cit*, hlm 5.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 6-7.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan hukum. Dilihat dari sifatnya wewenang pemerintah dapat dibedakan menjadi:⁶⁷

- a) Wewenang terikat: wewenang yang isi dan tujuannya telah diatur secara rinci oleh peraturan dasar;
- b) Wewenang fakultatif: wewenang yang dapat dilakukan karena badan atau pejabat pemerintah memiliki wewenang tersebut;
- c) Wewenang bebas: Philipus M Hadjon membagi wewenang dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian. Kebebasan kebijaksanaan terjadi apabila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu sedangkan organ tersebut bebas untuk menggunakan atau tidak menggunakannya. Sementara kebebasan penilaian apabila sejauh menurut hukum secara mandiri diserahkan kepada organ pemerintahan untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan wewenang sah dipenuhi. Berdasarkan konsep tersebut Philipus M Hadjon membagi dua jenis kebebasan penilaian yaitu kewenangan untuk memutus secara mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma yang samar.

Menurut Indroharto pemberian wewenang bebas merupakan sikap mundur dari pembuat undang-undang. Semakin sering memberikan wewenang bebas kepada badan/pejabat tata usaha negara maka semakin sulit melakukan pengawasan dalam pengendalian penggunaan wewenang itu. Pemberian wewenang ini hanya dapat diberikan toleransi dalam hal:⁶⁸

- a. Bersifat individual, misalnya pengangkatan pegawai negeri, IMB, SIM atau beasiswa;
- b. Larangan perintah tidak untuk semua tempat;
- c. Peraturan dasarnya memberikan wewenang yang besar pada pemerintah.

Luasnya permasalahan masyarakat yang dihadapi oleh badan/pejabat tata usaha negara ternyata tidak semua tindakannya ada aturannya. Timbul konsekuensi dimana administrasi negara memerlukan kemerdekaan bertindak dan

⁶⁷ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm 110-111.

⁶⁸ SF Marbun, *Op.Cit.*, hlm 125-126

inisiatif terutama dalam menyelesaikan masalah penting dan mendesak yang muncul secara mendadak, sedangkan peraturan untuk itu belum ada atau samar-samar atau butuh penafsiran khusus.⁶⁹ Hal demikian dibutuhkan kewenangan bebas atau *freies ermessen* yang diwujudkan dalam bentuk diskresi sebagaimana dijelaskan dalam pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.⁷⁰ Suatu Langkah kebijaksanaan bukan merupakan peraturan perundang-undangan, sebab badan/pejabat tata usaha negara tidak memiliki kewenangan pembuatan peraturan. *Freies ermessen* tidak mengikat umum secara langsung, namun mempunyai relevansi hukum. Produk dari *freies ermessen* berupa kebijaksanaan yang dirumuskan dalam bentuk pedoman, pengumuman dan surat edaran.⁷¹ Apabila suatu alat perlengkapan negara yang diberi kewenangan tidak menggunakan wewenangnya sesuai tujuan yang diamanatkan oleh peraturan yang menjadi dasar, maka dapat dikatakan badan/pejabat tata usaha negara tersebut melakukan *detournement de pouvoir*. *Detournement de pouvoir* sering terjadi akibat *freies ermessen* yang disalahgunakan.⁷² *Detournement de pouvoir* atau melampaui batas kekuasaan dapat dilihat lebih lanjut dalam pasal 53 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.⁷³ Terlepas bagaimana wewenang diperoleh dan apa isi dan sifat wewenang yang pasti bahwa wewenang merupakan faktor penting dalam hubungannya dengan masalah pemerintahan. Atas dasar wewenang pemerintah dapat melakukan berbagai tindakan hukum publik.⁷⁴

E. Kajian tentang Diskresi

Konsep negara kesejahteraan suatu kebebasan bertindak mutlak dibutuhkan oleh pemerintah dan kepadanya melekat wewenang itu, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan pemerintah terhadap kepentingan masyarakat. Beragam istilah untuk menyebutkan konsep kebebasan bertindak ini seperti *discretion* dalam bahasa inggris, *discretionair* dalam bahasa perancis, *freies ermessen* dalam bahasa jerman sementara dalam

⁶⁹ SF Marbun, *Op. Cit.*, hlm 134

⁷⁰ Lihat Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292

⁷¹ Lutfi Effendi, **Pokok-Pokok Hukum Administrasi**, Bayumedia Publishing, Malang, 2004, hlm. 69

⁷² A. Siti Soetami, **Pengantar Tata Hukum Indonesia**, PT Refika Aditama, 2001, hlm 102

⁷³ Lihat Pasal 53 Huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77

⁷⁴ Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm 112.

bahasa Indonesia di kenal dengan istilah diskresi. Menurut kamus hukum, diskresi adalah kebebasan mengambil keputusan menurut penilaian sendiri.⁷⁵ Pengertian diskresi dari segi bahasa adalah kebijaksanaan, keleluasaan, penilaian, kebebasan menentukan. Beberapa pakar memberikan definisi terhadap diskresi diantaranya seperti:

- a) S. Prajudi Atmosudirjo memberikan pernyataan terhadap diskresi sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang menurut pendapat pribadi. Diskresi diperlukan untuk melengkapi asas legalitas.⁷⁶
- b) Sjachran Basah memberikan pernyataan diskresi dengan menggunakan istilah *freies ermessen* yaitu kebebasan bertindak atas inisiatif sendiri dengan tetap memberikan batasan sesuai aturan yang berlaku.⁷⁷
- c) Diana Halim Koentjoro sama dengan Sjachran Basah menggunakan istilah *freies ermessen* dalam menyebutkan konsep diskresi yaitu suatu kemerdekaan bertindak pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan genting dan memaksa, dimana peraturan penyelesaian untuk masalah itu belum ada.

Diskresi hadir bukan sebagai alat untuk mencederai peraturan perundang-undangan, namun diskresi lahir sebagai alat pelengkap dari peraturan perundang-undangan. Dari beberapa pendapat diatas, kebebasan sebagai ciri khas dari penggunaan diskresi. Pemerintah dapat bertindak secara fleksibel mengikuti kondisi yang terjadi dilapangan. Kebebasan dalam konsep diskresi dilakukan bukan serta merta namun lebih kepada kebebasan yang terstruktur berdasarkan peraturan perundang-undangan. Diskresi sebagai instrumen hukum pemerintah tidak dilakukan dengan cara sembarangan, namun terdapat serangkaian prosedur yang harus dipenuhi.⁷⁸

Kebebasan mempertimbangkan ada yang bersifat subjektif dan objektif.

Subjektif berarti kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan

⁷⁵Lutfil Ansori, **Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Penyelenggaraan** Pemerintahan, Jurnal Yuridis Volume 2, Nomor 1, 2015, Hlm. 136-137.

⁷⁶S. Prajudi Atmosudirjo, **Hukum Administrasi Negara**, Penerbit Ghlmia, Jakarta, 1994, hlm. 82.

⁷⁷Sjachran Basah, **Eksistensi Dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi Negara Di Inodnesia**, Penerbit Alumni, Bandung, 1997, hlm. 3

⁷⁸Muhammad Farodi Alkalingga, **Prosedur Penggunaan Diskresi Berdasarkan Pada Stagnasi Pemerintahan**, Makassar, Fakultas hukum Universitas Hasanuddin, 2018, hlm. 4.

kapannya wewenang yang dimiliki dilaksanakan. Sedangkan objektif yaitu berarti kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. Konsekuensi logis adanya kebebasan bertindak adalah pemerintah diberikan kewenangan *droit function* yaitu kewenangan menafsirkan peraturan perundang-undangan.⁷⁹ Dalam bukunya Ridwan HR membagi kebebasan dalam tiga macam yaitu:⁸⁰

- a) Kebebasan Interpretasi;
- b) Kebebasan Mempertimbangkan; dan
- c) Kebebasan mengambil kebijakan.

F. Kajian tentang Peraturan Kebijakan (*Beleidregels*)

Pengaturan dalam bentuk perundang-undangan adalah sesuai dengan ciri dari negara hukum modern yang menjadikan hukum tertulis sebagai dasar dan pijakan dalam menjalankan kekuasaan negara. Negara hukum modern harus bergerak berdasarkan hukum yang baik, adil dan berkemanusiaan. Dalam suatu negara hukum alat-alat negara harus menggunakan kekuasaan mereka berdasarkan hukum.⁸¹ Legislasi semu atau Peraturan Perundang-undangan semu adalah perundang-undangan yang tampak seperti asli perundang-undangan secara resmi padahal sebenarnya bukan perundang-undangan. Legislasi semu memiliki peran penting dalam menjalankan tugas pemerintahan. Pertimbangan legislasi semu harus benar-benar cermat karena keadaan mendesak yang mengharuskan pemerintah segera mengeluarkan sebuah legislasi karena tidak ada Peraturan Perundang-undangan yang dapat dipakai oleh pemerintah sebagai dasar pembuatan hukum pemerintah. Batasan legislasi semu yaitu:

- a. Substansi legislasi semu tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan;
- b. Legislasi semu dibentuk dalam keadaan mendesak;
- c. Legislasi semu dapat dipertanggungjawabkan secara etika dan moral.

Kebijakan diperlukan oleh administrasi negara untuk mengisi kekosongan dan kekurangan Peraturan Perundang-undangan. Menurut Dye kebijakan publik

⁷⁹ Lutfil Ansori, *Op. Cit*, hlm. 137-138.

⁸⁰ Farlian Belawa Hurint, **Pelaksanaan Kewenangan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**, Jurnal Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2017, hlm. 4-5.

⁸¹ Iwan Permadi, **Keadilan Sosial Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir**, Prosiding Seminar Nasional Revitalisasi Ideologi Pancasila dalam Aras Global Perspektif Negara Hukum, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2016, hlm. 318-319.

adalah apapun pilihan yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah untuk melakukan sesuatu. Menurut Easton kebijakan publik sebagai alokasi nilai yang otoritatif untuk seluruh masyarakat, akan tetapi hanya pemerintah yang dapat berbuat secara otoritatif dan semua yang dipilih pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan adalah hasil dari alokasi nilai tersebut.⁸² Kebijakan dituangkan secara tertulis disebut *beleidregels*, peraturan kebijakan atau *policy rule*. Menurut

J.H. Van Kreveld ciri utama peraturan kebijakan adalah:⁸³

- a. Pembentukannya tidak didasarkan pada ketentuan secara tegas bersumber dari atribusi atau delegasi Peraturan Perundang-undangan;
- b. Pembentukannya bersumber dari kewenangan bebas yang diberikan kepada pejabat tata usaha negara untuk mengambil inisiatif sendiri berupa tindakan hukum yang bersifat mengatur maupun penetapan;
- c. Isi peraturan bersifat luwes dan umum;
- d. Redaksi yuridis dibentuk mengikuti format Peraturan Perundang-undangan biasa dan diumumkan secara resmi dalam berita pemerintah atau dapat pula ditentukan sendiri format yuridisnya oleh instansi yang memiliki ruang kebijakan tersebut.

Menurut Bagir Manan, ciri-ciri peraturan kebijakan adalah:⁸⁴

- a. Bukan merupakan peraturan perundang-undangan;
- b. Asas pembatasan dan pengujian terhadap Peraturan Perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan;
- c. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid* karena memang tidak ada dasar Peraturan Perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut. Pengujian secara *doelmatigheid*;
- d. Dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan untuk membuat Peraturan Perundang-undangan.

Selain keputusan sarana tata usaha negara dalam menyelenggarakan urusan umum pemerintah adalah peraturan kebijakan, rencana, penggunaan sarana hukum perdata dan perbuatan materiil. Materi muatan peraturan kebijakan

⁸² SF Marbun, *Op. Cit.*, hlm 308

⁸³ Oheo K Haris, **Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan yang Baik) dalam Pemberian Izin oleh Pemerintah Daerah di Bidang Pertambangan**, Jurnal Yuridika Volume 30 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2015, DOI: 10.20473/ydk.v30i1.4879, hlm. 66-67.

⁸⁴ Hotma P Sibuea, *Op. Cit.*, hlm 150

berkaitan dengan kewenangan membentuk keputusan-keputusan, kewenangan bertindak dalam bidang hukum privat dan kewenangan membuat rencana-rencana. Peraturan kebijakan bukan merupakan Peraturan Perundang-undangan yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum.

Menurut Marcus Lukman ada peraturan kebijakan yang kekuatan mengikatnya sederajat dengan peraturan perundang-undangan dan ada juga yang kekuatannya mengikatnya tidak sederajat. Marcus Lukman menggolongkan peraturan kebijakan menjadi beberapa tipe yaitu:⁸⁵

- 1) *Binnen-wttelijke beleidregels*: peraturan kebijakan yang memiliki landasan undang-undang yang jelas sehingga kedudukan dan kekuatan mengikatnya dapat disamakan dengan peraturan perundang-undangan. Cara pengujiannya dapat melalui *wetmatigheid* atau *doelmatigheid* serta asas umum pemerintahan yang baik;
- 2) *Buiten-wettelijke beleidregels*: peraturan kebijakan yang berada di luar ruang lingkup peraturan perundang-undangan, kedudukan dan kekuatan mengikatnya tidak sederajat dengan peraturan perundang-undangan, dibentuk atas kebutuhan praktek penyelenggaraan tugas pemerintahan yang memerlukan pedoman teknis dan administratif sehingga hanya dapat diuji berdasarkan *doelmatigheid* dan asas umum pemerintahan yang baik;
- 3) *Tegen-wettelijke beleidregels*: peraturan kebijakan yang menyimpang dari peraturan perundang-undangan namun masih dalam batas toleransi kebijaksanaan mempertimbangkan oleh peraturan perundang-undangan sehingga dapat diuji secara *wetmatigheid* dan *doelmatigheid* serta asas umum pemerintahan yang baik;
- 4) *Tegen-wettelijke beleidregels*: peraturan kebijakan yang menyimpang peraturan perundang-undangan, memiliki kadar kebijaksanaan paling luas dan hanya dapat diuji berdasarkan *doelmatigheid* dan asas umum pemerintahan yang baik.

Menurut JH. Van Kreveld dalam menyusun peraturan kebijakan yang paling penting adalah ruang pertimbangan yang diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada badan/pejabat tata usaha negara untuk berinisiatif sendiri

⁸⁵ Mohammad Yuhdi, **Peranan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**, Jurnal Ilmiah Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Volume 15 Nomor 1, Universitas Wisnuwardhana, hlm 75.

mengambil tindakan hukum yang mengatur atau menetapkan maupun tindakan nyata untuk menyelesaikan permasalahan konkret di masyarakat. ruang pertimbangan ada dua tipe yaitu:⁸⁶

- 1) Adanya ruang pertimbangan kebijakan yang bersifat interpretasi yang diberikan kepada pembentuk undang-undang kepada badan/pejabat tata usaha negara untuk melaksanakan hukum publik sesuai situasi kondisi dan objek permasalahan yang di hadapi. Dalam lingkup peradilan maka hakim dapat bersifat terikat atau membenarkan ruang pertimbangan ini;
- 2) Ruang pertimbangan yang bersifat umum bebas dan leluasa, didasarkan pada pertimbangan subjektif badan/pejabat tata usaha negara dengan mempertimbangkan segala sesuatu yang dianggap perlu. Dalam lingkup peradilan hakim memiliki kebebasan untuk menguji keabsahannya.

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Keabsahan Surat Edaran Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19

1. Sekilas tentang COVID-19 di Indonesia

COVID-19 pertama dilaporkan di Indonesia pada tanggal 2 maret 2020 sejumlah dua kasus. Pasien konfirmasi COVID-19 di Indonesia berawal dari suatu acara di Jakarta dimana penderita kontak dengan seorang warga negara asing asal Jepang yang tinggal di Malaysia. Setelah acara tersebut penderita mengeluhkan demam, batuk dan sesak napas.⁸⁷ Laporan terakhir per januari 2021 mengkonfirmasi sebanyak 858.043 terpapar virus, 703.464 sembuh dan 24.951 meninggal. 24 juni 2020 Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 mencatat kasus positif COVID-19 sejumlah 49.009 dengan jumlah penderita sembuh 19.658 sementara jumlah kematian adalah 2.573.⁸⁸ Kasus konfirmasi COVID-19 masih terus bertambah. Berdasarkan laporan Kementerian Kesehatan tanggal 30 agustus 2020 tercatat 172.053 kasus dengan angka kematian 7343. DKI Jakarta memiliki kasus konfirmasi terbanyak yaitu 39.037 kasus sedangkan daerah dengan kasus kumulatif tersedikit yaitu Nusa Tenggara Timur dengan 177

⁸⁶ Ibid., hlm. 80

⁸⁷ Yuliana, *Corona Virus Diseases (COVID-19) sebuah Tinjauan Literatur*, *Wellness and Healthy Magazine* Volume 2 Nomor 1, 2020, Fakultas Kedokteran Universitas Lampung, Lampung, hlm. 188-189.

⁸⁸ Satuan Tugas Penanganan COVID-19, Analisis Data COVID-19 Indonesia, 10 Januari 2021 (online), <https://covid19.go.id/>, (14 Januari 2021)

kasus. Laporan terakhir per januari 2021 mengkonfirmasi sebanyak 858.043 terpapar virus, 703.464 sembuh dan 24.951 meninggal.⁸⁹ Pemerintah telah menetapkan COVID-19 sebagai wabah penyakit menular berdasarkan Undang-Undang Republik 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular yaitu kejadian berjangkitnya suatu penyakit menular dalam masyarakat yang jumlah penderitanya meningkat secara nyata melebihi dari pada keadaan yang lazim pada waktu dan daerah tertentu serta dapat menimbulkan malapetaka.⁹⁰ Penetapan tersebut diwujudkan melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).⁹¹

2. Skrining COVID-19

2.1. Penggunaan Skrining COVID-19 di Berbagai Negara

Menurut kamus kesehatan skrining berarti penapisan atau deteksi dini dari suatu penyakit atau usaha untuk mengidentifikasi penyakit yang belum jelas secara klinis menggunakan tes, pemeriksaan atau prosedur tertentu. Skrining dapat dilakukan dengan pertanyaan, pemeriksaan fisik dan pemeriksaan laboratorium.⁹² Pengujian skrining COVID-19 dimaksudkan untuk mengidentifikasi orang yang terinfeksi tanpa diketahui atau dicurigai terpapar Sars-Cov-2 sehingga tindakan dapat diambil untuk mencegah penularan lebih lanjut. Salah satu sendi utama penanggulangan COVID-19 adalah menemukan kasus melalui tes diagnosis atau pemeriksaan laboratorium. Pemeriksaan laboratorium meliputi pemeriksaan virus secara langsung dan respon antibodi manusia terhadap virus. Tanpa skrining COVID-19 tidak ada cara untuk memahami pandemi ini. Pengujian adalah salah satu alat penting untuk menentukan pengurangan penyebaran dan dampak penyakit.⁹³

Negara dengan jumlah pengujian tertinggi adalah Amerika Serikat. Pada 28 April 2020 dilaporkan 5,7 juta pengujian atau setara 59 ribu per hari. Negara-

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Pasal 1 Huruf A Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 3273)

⁹¹ Lihat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)

⁹² Kamus Lengkap Kesehatan, Arti Kata Skrining = Penapisan – Istilah Kesehatan, <https://kamuslengkap.com>, diakses pada 30 januari 2021

⁹³ PKMK FK UGM, **Panduan Sementara untuk Rapid Tes Antigen SARS-COV-2**, Mutu Pelayanan Kesehatan, Fakultas Kedokteran Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, mutupelayanankesehatan.com, di akses pada 1 mei 2021

negara Eropa yang telah melakukan pengujian seperti Rusia sebesar 3,1 juta, Jerman 2 juta, Italia 1,7 juta dan Spanyol 1,3 juta. Sementara negara-negara di Asia masih dibawah 1 juta pengujian kecuali Uni Emirat Arab 1 juta, India 716 ribu, Korea Selatan 608 ribu, Iran 422 ribu dan Indonesia 90 ribu. Pengujian COVID-19 di Indonesia menunjukkan fluktuatif angka, hingga pada hari-hari berikutnya Indonesia mampu memeriksa diatas 100 tes per hari.⁹⁴ Jumlah pengujian yang dilaporkan oleh Pusdatin kementerian Kesehatan dapat dijadikan bahan untuk mengetahui jumlah kasus terkonfirmasi COVID-19 dan peta resiko persebaran.

2.2. Skrining COVID-19 di Indonesia

Penting untuk mengetahui bahwa tiap negara juga memiliki prioritas sendiri untuk orang-orang yang dapat melakukan tes. Di Indonesia pemerintah menggunakan tes cepat molekuler (TCM), tes ini menambah pemeriksaan tes RT-PCR dan rapid test. Jadi sejauh ini pemerintah sudah memiliki tiga jenis pemeriksaan, yakni rapid test antibodi, rapid tes antigen dan *polymerase chain reaction* (PCR) yang dilengkapi dengan tes cepat molekuler (TCM). Kenali perbedaan ketiganya berikut:⁹⁵

- 1) *Polymerase Chain Reaction* (PCR): Jenis pemeriksaan untuk mendeteksi COVID-19 ini akan menggunakan sampel lendir dari hidung atau tenggorokan. Dua lokasi ini dipilih karena menjadi tempat virus akan menggandakan dirinya. Namun, beberapa sampel seperti sampel cairan dari saluran pernapasan bawah; atau mengambil sampel tinja juga bisa jadi pilihan untuk tes ini. Berbeda dengan TCM, metode pemeriksaan ini membutuhkan waktu lebih lama untuk mendapatkan hasilnya karena melalui dua kali proses yaitu, ekstraksi dan amplifikasi. Selain itu terdapat Tes Cepat Molekuler (TCM): Sebelumnya tes ini digunakan untuk mendiagnosis penyakit tuberkulosis (TB) dengan berdasarkan pemeriksaan molekuler. Metode pemeriksaan COVID-19 pada tes ini ini menggunakan dahak dengan amplifikasi asam nukleat berbasis cartridge. Virus SARS-CoV-2 diidentifikasi pada RNA-nya yang menggunakan cartridge khusus. Hasil tes ini terbilang cukup cepat,

⁹⁴ WHO, **Jumlah Pengguna Skrining COVID-19 di Berbagai Negara**, www.who.int, di akses pada 28 Januari 2021

⁹⁵ Fadhli Rizal Makarim, **Mengenal 3 Jenis Tes Corona yang Digunakan di Indonesia**, <https://www.hlmodoc.com>, diakses pada 16 Januari 2021

karena bisa diketahui hasilnya dalam waktu kurang lebih dua jam. Tes ini dapat di 132 rumah sakit Indonesia dan beberapa puskesmas yang ditunjuk.

2) *Rapid Test* antibodi: Berbeda dengan dua jenis pemeriksaan di atas, pemeriksaan rapid test menggunakan sampel darah untuk diuji. Darah digunakan untuk mendeteksi imunoglobulin, yakni antibodi yang terbentuk saat tubuh mengalami infeksi. Rapid test bisa dilakukan di mana saja dan waktu untuk melakukannya juga singkat, yakni hanya 15-20 menit untuk mendapatkan hasilnya. Tes ini dapat menunjukkan hasil negative palsu atau kondisi saat hasil tes tampak negative yang sebenarnya positif, hal ini dapat terjadi saat tes dilakukan kurang dari tujuh hari setelah mengkonfirmasi terpapar COVID-19.

3) *Rapid test* antigen: antigen untuk COVID-19 menggunakan metode imunodeteksi dengan format tes alur lateral yang umum digunakan untuk tes HIV, malaria dan influenza. Analisis target pada tes antigen adalah protein nukleokapsid yang berjumlah banyak. Sampel pada tes ini adalah sampel usapan nasal atau nasofaringeal, alternatif lain seperti air liur dan cairan oral. Perlu identifikasi dan interpretasi tepat dalam memainkan tes ini terutama berdasarkan parameter kinerja yang telah ditentukan meliputi: (a) antigen yang memenuhi syarat kinerja harus memiliki sensitivitas lebih dari 80% dan spesifitas lebih dari 97%⁹⁶, (b) tes ini digunakan untuk merespons wabah COVID-19 di daerah, lembaga dan komunitas semi tertutup yang terpencil dimana NAAT tidak tersedia. (c) tes antigen dapat digunakan pada tempat yang terdapat orang terpapar COVID-19 yang telah dikonfirmasi oleh NAAT atau PCR sehingga antigen dapat digunakan untuk melakukan skrining atas orang-rang yang berisiko tertular, (d) penggunaan antigen tidak direkomendasikan di tempat-tempat atau populasi dengan prevalensi penyakit yang diperkirakan rendah.⁹⁷

⁹⁶ Pusat Perilaku dan Promosi Kesehatan Fakultas Kedokteran, Kesehatan Masyarakat dan Keperawatan Universitas Gadjah Mada, Mengenal Jenis Tes COVID-19 – Rapid Tes Antigen, <https://chbp.fk.ugm.ac.id/>, diakses pada 16 januari 2021

⁹⁷ World Health Organization, Deteksi Antigen dalam Diagnosis Infeksi Sars-Cov-2 Menggunakan Imunoasai Cepat, <https://www.who.>, diakses pada 16 Januari 2021

Perbedaan dari bentuk-bentuk pemeriksaan skrining COVID-19 diatas dapat digambarkan dalam tabel berikut:⁹⁸

Tabel 5
Perbedaan Jenis Skrining COVID-19

INDIKATOR	SWAB RT-PCR	RAPID ANTIGEN	RAPID ANTIBODI
Izin: a. kementerian Kesehatan Republik Indonesia	Dianjurkan untuk diagnosis COVID-19	Dianjurkan untuk diagnosis COVID-19 berdasarkan syarat-syarat yang telah ditentukan	Tidak dianjurkan untuk diagnosis COVID-19
b. World Health Organization (WHO)	Dianjurkan untuk diagnosis COVID-19 karena telah melewati standard uji yang tepat	Dianjurkan untuk diagnosis dengan mempertimbangkan faktor-faktor tertentu dan penggunaan alat khusus sebagai penunjang meningkatkan sensitivitas hasil	Tidak dianjurkan untuk diagnosis COVID-19 dan dianjurkan untuk penelitian surveilans atau epidemiologi
Analisis deteksi	Mendeteksi materi genetik virus dari RNA	Mendeteksi Antigen Viral atau Protein Virus yang ada pada kulit virus	mendeteksi antibodi IgG dan IgM untuk melawan COVID-19

⁹⁸ Kevin Andrian, **Memahami Perbedaan PCR, Rapid Tes Antigen Dan Rapid Tes Antibodi Dalam Pemeriksaan COVID-19**, www.alodokter.com, diakses pada 16 januari 2021

Jenis spesimen	Usap hidung, dahak, air liur (tenggorokan)	Usap hidung	Sampel darah dari pembuluh vena
Waktu pemeriksaan	1 jam hingga 3 hari	15 menit hingga 1 jam	15 hingga 30 menit
Lokasi pengerjaan	Harus laboratorium atau rumah sakit	Dapat dilakukan diluar laboratorium atau <i>point of care test</i> (POCT)	Dapat dilakukan diluar laboratorium atau <i>point of care test</i> (POCT)
Masa sensitivitas	Kapanpun atau setelah kontak dengan pasien COVID-19	Kurang dari 7 hari sejak gejala atau setelah kontak dengan pasien COVID-19	Akurasi tinggi pada minggu ke-2 atau minggu ke-3 setelah gejala
Tingkat sensitivitas dan Biaya tes	99% Moderat	92% Sedang	60-70% Rendah

Sumber: *bahan hukum sekunder, diolah oleh penulis, 2021*

Tabel perbedaan diatas maka dapat diperoleh Kelebihan dan kelemahan dari beberapa tes diatas dapat digambarkan dalam tabel berikut:

Tabel 6

Kelebihan dan Kelemahan Jenis Skrining COVID-19

SKRINING COVID-19	KELEBIHAN	KELEMAHAN
Swab RT-PCR	Memiliki tingkat akurasi hasil diagnosis lebih baik karena pemeriksaan dilakukan dengan NAAT	Keterbatasan kapasitas laboratorium, tenaga kapangan dan ketersediaan reagen atau

	yang mana dapat memberikan tingkat sensitivitas dan spesifitas yang tinggi dan melalui proses berulang serta analisis deteksi adalah genetik virus dari RNA	komponan utama melakukan RT-PCR, kurangnya bahan referensi laboratorium untuk melakukan PCR karena perbedaan merek antara PCR dan reagen yang disediakan oleh pemerintah. Ketersediaan reagen oleh pemerintah dilakukan secara bertahap. Selain itu jarak dan waktu pengiriman dari fasilitas Kesehatan untuk referensi atau laboratorium pusat menyebabkan hasil negatif.
Rapid antigen	Dapat memberikan hasil lebih akurat apabila dilakukan di waktu yang tepat, tidak memerlukan spesifikasi laboratorium khusus	Hanya dapat mendeteksi pada fase akut, hanya menggunakan sampel saluran napas atas, ketidakterampilan petugas dapat mempengaruhi hasil tes serta uji validasi masih terbatas.
Rapid antibodi	Hemat waktu, Tidak memerlukan banyak alat	Hanya menggunakan sampel darah pembuluh vena untuk mengetahui respon pembentukan antibodi pada tubuh setelah terpapar virus sehingga sulit untuk

	pemeriksaan, biaya mendiagnosis adanya relatif murah. ⁹⁹ infeksi virus pada tubuh.
--	---

Sumber: *bahan hukum sekunder, diolah oleh penulis, 2021*

Berdasarkan tabel diatas bahwa jenis-jenis skrining COVID-19 yang dicanangkan oleh pemerintah Indonesia memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Tabel diatas menunjukkan bahwa swab RT-PCR lebih memberikan hasil diagnosis COVID-19 yang akurat namun hal itu belum diimbangi sarana dan prasarana yang memadai oleh pemerintah. Disisi lain tidak menutup kemungkinan masyarakat lebih memilih untuk menggunakan *rapid test* antigen maupun antibodi karena lebih hemat waktu dan biaya meskipun akurasi tes tersebut masih memerlukan uji validasi lebih lanjut.

Skrining COVID-19 saat ini memiliki peranan penting dan berpotensi menjadi prioritas kebutuhan masyarakat. Skrining COVID-19 dilakukan untuk mencari peta sebaran orang tanpa gejala, orang dalam pemantauan dan pasien dalam pengawasan agar dapat dilakukan tindak lanjut terhadap masing-masing fase disisi lain berguna untuk penelitian surveilans dan epidemiologi.¹⁰⁰ Penyedia fasilitas kesehatan harus berperan aktif dalam pelaksanaan skrining COVID-19. Berdasarkan pasal 35 ayat 1 dan 2 Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan menyatakan pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab atas ketersediaan fasilitas Kesehatan dan penyelenggaraan pelayanan Kesehatan serta dapat memberikan kesempatan kepada swasta untuk berperan serta memenuhi ketersediaan fasilitas tersebut. Sebagian masyarakat memerlukan skrining COVID-19 untuk kebutuhan tertentu seperti melakukan perjalanan ataupun menjalani pemeriksaan dirumah sakit perlu dilakukan

⁹⁹ Firdaus Anwar, Kelebihan Vs Kelemahan Rapid Test Kit Untuk Screening Masal Corona, <https://health.detik.com>, diakses pada 16 januari 2021

¹⁰⁰ Direktorat Jenderal Pencegahan dan Pengendalian Penyakit, **Pedoman Pencegahan dan Pengendalian Coronavrius Disesase (COVID-19)**, Kementerian Kesehatan RI, Jakarta Selatan, hlm. 13-15.

pemeriksaan skrining COVID-19 terlebih dahulu guna meminimalisir penyebaran COVID-19 kepada para tenaga kesehatan.¹⁰¹

2.3. Polemik Skrining COVID-19

Tes rapid dan swab terus menuai kritikan sejumlah masyarakat mengatakan bahwa hasil tes belum tentu akurat dan harga mahal. Penggunaan rapid atau swab sebagai syarat bepergian dinilai tidak tepat. Pasalnya Ketika mereka membutuhkan surat keterangan bebas rapid atau swab harus menjalani tes tersebut dengan harga yang mahal, hasil dari tes juga hanya berlaku 3-7 hari.

Jika surat keterangan tersebut telah habis masa berlaku mereka harus melaksanakan tes rapid atau swab untuk kedua kalinya.¹⁰² Tidak semua masyarakat mampu mempertahankan kondisi ekonomi mereka saat pandemi, sejumlah masyarakat mengalami PHK, penurunan pendapatan akibat daya beli masyarakat menurun dan kehilangan pekerjaan sehingga harga tes rapid atau swab menjadi kendala masyarakat.¹⁰³ Sebagaimana dalam pasal 18 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, kesehatan merupakan salah satu jenis program jaminan sosial, oleh karenanya pemerintah memiliki kewajiban dalam melindungi kesehatan masyarakat dan memenuhi kebutuhan dasar Kesehatan. Namun hal tersebut dibatasi dengan keberlakuan pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan yang terbatas bagi pihak-pihak yang menjadi peserta jaminan Kesehatan yang telah membayar iuran atau iurannya dibayar oleh pemerintah.¹⁰⁴

Selain mahalnya harga rapid atau swab tes masyarakat juga digalaukan dengan harga rapid atau swab yang berbeda-beda disetiap penyedia fasilitas kesehatan. Sejumlah masyarakat malah kesulitan dalam memanfaatkan layanan skrining ini.¹⁰⁵ Hal ini dialami oleh salah seorang warga Kota Mataram yang kehilangan bayinya karena terlambat mendapat pertolongan. Rumah sakit yang ia

¹⁰¹ Komite Penanganan Covid-19 Dan Pemulihan Ekonomi Nasional, **Upaya Skrining Untuk Memastikan Pelaku Perjalanan Internasional Dalam Keadaan Sehat**, <https://covid19.go.id>, di akses pada 18 januari 2021

¹⁰² Kompas, **Aturan Terbaru: Hasil Rapid Tes Antigen Hanya Berlaku 3 Hari**, <https://nasional.kontan.co.id>, diakses pada 18 januari 2021.

¹⁰³ Tjandra Yoga Aditama, **Dampak Ekonomi Pandemi COVID-19**, Harian Kontan, <https://analisis.kontan.co.id>, di akses pada 18 januari 2021.

¹⁰⁴ Lihat Pasal 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 165

¹⁰⁵ Pythag Kurniati, *Log. Cit.*

kunjungi untuk bersalin mengharuskan ia melakukan rapid test terlebih dulu namun rumah sakit tersebut tidak memiliki fasilitas rapid test, sehingga ia diminta untuk pergi ke puskesmas dan sesampainya disana pihak puskesmas tidak dapat memberikan surat rujukan ke rumah sakit sebelumnya, ia memilih untuk pindah rumah sakit lain namun surat keterangan rapid tersebut tidak diakui oleh pihak rumah sakit dan meminta untuk melaksanakan rapid ulang. Hingga ia mendapat informasi bayi yang dikandungnya meninggal. Ia sangat menyesali kejadian ini karena prosedur rapid tes yang rumit dan tidak ada pemberitahuan sebelumnya sehingga keterlambatan penanganan terjadi.¹⁰⁶ Hal serupa terjadi pada seorang ibu di Makassar Sulawesi selatan, harus kehilangan anak didalam kandungannya karena tidak mampu membayar biaya swab test sebesar Rp. 2,4 juta. Seorang ibu tersebut ditolak tiga rumah sakit karena biaya rapid dan swab tesnya tidak ada yang menanggung, ia pun mengunjungi rumah sakit swasta dan menjalani rapid test dengan membayar Rp.600 ribu dengan hasil reaktif maka ia diminta untuk menjalani tes swab dengan harga Rp.2,4 juta namun ia tidak mampu membayar sehingga bayi yang dikandungnya meninggal karena tindakan operasi kelahiran yang telat akibat harus menjalani skrining COVID-19.¹⁰⁷

Dari dua kejadian diatas pihak rumah sakit bukan enggan untuk menangani pasien melahirkan melainkan dalam rangka mengikuti alur protokol Kesehatan yang dikeluarkan oleh gugus tugas COVID-19 tentang petunjuk praktis layanan kesehatan ibu dan bayi baru lahir selama pandemi COVID-19 namun perlu adanya sosialisasi lebih masif prosuder tetap bersalin ibu hamil tengah pandemi. Kasus serupa juga terjadi pada seorang sopir di Kota Palu mengeluhkan mahalnnya biaya rapid atau swab tersebut, ia mengaku tak mampu membayar karena sebagai sopir ekspedisi gajinya tidak seberapa sedangkan pemerintah menuntut untuk melakukan tes rapid atau swab saat bepergian.¹⁰⁸ Direktur utama PT Garuda Indonesia juga mengeluhkan harga rapid yang ditawarkan sejumlah pihak dinilai mahal. Tingginya harga rapid dan swab membuat minat penumpang bepergian menggunakan pesawat menurun, namun ada beberapa penumpang dapat

¹⁰⁶ BBC News, *Log. Cit.*

¹⁰⁷ BBC News, *Log. Cit.*

¹⁰⁸ Pythag Kurniati, **Keluhkan Mahalnya Biaya Rapid Tes di Medsos, Sopir Ekspedisi Diduga Dianiaya Satpol PP**, <https://regional.kompas.com>, diakses pada 18 januari 2021.

mengakomodir rapid atau swab secara mandiri. Berikut adalah harga rapid atau swab di beberapa penyedia fasilitas kesehatan juli-oktober 2020:

Tabel 7
Perbedaan Harga Skrining COVID-19 di beberapa rumah sakit

Indonesia

Rumah Sakit	Swab Test	Rapid Test
RSUI	1.675.000	175.000
RS advent bandung	1.750.000-2.500.000	300.000-368.000
Medika plaza	899.000	250.000-650.000
Merial health	895.000 – 1.295.000	145.000-700.000
RS Hermina Jatinegara	900.000 (3-5 hari)	100.000-275.000
RS UMM	900.000	250.000-390.000
Laboratorium Parahita	950.000-1.290.000	225.000-350.000
Mayapada hospital	900.000-2.500.000	185.000-400.000
RS Pelni	1.250.000-2.500.000	150.000-480.000
RS UB Malang	900.000-1.300.000	225.000
Klinik Sima	1.250.000	295.000-300.000

Sumber: *Bahan hukum sekunder, diolah oleh penulis, 2021*

Tabel diatas terdapat dua jenis alat tes COVID-19 yang digunakan di Indonesia yaitu tes swab pcr dan tes rapid. Penggunaan rapid dan swab ini menuai polemik salah satunya karena faktor tarif yang bervariasi. Beberapa fasilitas kesehatan ada yang menawarkan tarif dibawah Rp.300.000 dan ada pula yang lebih dari Rp.300.000. Penyebab dari variasi tarif ini adalah harga perangkat rapid dan swab yang bervariasi, jenis dan perangkat alat tes yang bermacam-macam dan tidak ada patokan dari pemerintah terkait jenis alat tesnya. Selain itu biaya-biaya tambahan yang dikeluarkan saat pemeriksaan seperti proses pengambilan sampel darah, penggunaan APD dan faktor lain diluar itu.¹⁰⁹ Kondisi belum ada standar dan rentang harga dengan banyak pilihan merek membuat fasilitas kesehatan kesulitan untuk memastikan biaya rapid dan swab secara wajar.

Jika berdasarkan pasal 49 Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan, Menteri memiliki kewenangan untuk menetapkan

¹⁰⁹ Ahmad Naufal Dzulfaroh, Mengapa Biaya Rapid Test Berbeda-beda?, 02/07/2020, <https://www.kompas.com>, (30 Januari 2021).

repository.ub.ac.id

elayanan kesehatan yang dijamin berdasarkan penilaian teknologi Kesehatan dengan memperhitungkan kecukupan iuran setelah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan. Dalam rangka kendali mutu dan biaya jaminan kesehatan maka menteri menetapkan kebijakan berdasarkan penilaian teknologi kesehatan, pertimbangan klinis, perhitungan standar tarif dan monitoring evaluasi pelayanan jaminan kesehatan. Penetapan standar tarif pelayanan kesehatan dilaksanakan dengan memperhatikan keterlibatan fasilitas kesehatan, indeks harga konsumen dan indeks kemahalan daerah. Pelayanan kesehatan harus memperhatikan mutu pelayanan, berorientasi pada aspek keamanan pasien, efektifitas tindakan, kesesuaian kebutuhan pasien serta efisiensi biaya.¹¹⁰ Sehingga dalam hal mengatasi perbedaan tarif tersebut selain penyedia fasilitas Kesehatan memiliki kewajiban untuk memenuhi pelayanan kesehatan yang meliputi skrining kesehatan maka menteri juga memiliki hak untuk melakukan pengaturan atas itu.

Harga yang variatif membuat masyarakat berstigma buruk terhadap pemerintah dan penyedia fasilitas Kesehatan, hal ini dikhawatirkan dijadikan ajang monopoli pihak penyedia fasilitas kesehatan. Selain itu harga yang variatif menimbulkan keresahan masyarakat karena tidak adanya kepastian hukum terhadap harga tersebut sehingga berpotensi kecurangan dengan memanipulasi harga.¹¹¹ Skrining COVID-19 tidak hanya diperuntukan penyedia fasilitas kesehatan seperti tenaga kesehatan melainkan masyarakat ikut berperan menjadi konsumen dalam proses tersebut. Makna konsumen dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup dan tidak untuk diperdagangkan.

Dalam hal ini masyarakat memerlukan skrining COVID-19 untuk kebutuhan mereka yang saat ini telah dijadikan kebijakan oleh pemerintah seperti bepergian ke suatu daerah. Masyarakat dapat dikatakan konsumen kesehatan karena melakukan pembelian hasil diagnosis skrining COVID-19. Barang dalam bidang Kesehatan dapat berupa obat-obatan, suplemen makanan, alat Kesehatan dan

¹¹⁰ Pasal 69 ayat (2) huruf b, pasal 87 dan pasal 88 Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan

¹¹¹ Eko Ari Wibowo, Rapid Test Rp.150 Ribu Alvin Lie Curiga Sebelumnya Ada Monopoli, <https://nasional.tempo.co/read/1362595/rapid-test-rp-150-ribu-alvin-lie-curiga-sebelumnya-ada-monopoli>, diakses pada 30 januari 2021

produk berupa jasa misalnya jasa pelayanan kesehatan diberikan oleh dokter, perawat atau jasa asuransi Kesehatan. Sedangkan pelaku usaha menurut Undang-undang perlindungan konsumen adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian penyelenggaraan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.¹¹² Pihak pelaku usaha dalam bidang Kesehatan dapat dilakukan oleh tenaga Kesehatan atau penyedia fasilitas Kesehatan hal ini Mengingat Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan maka yang dimaksud tenaga kesehatan adalah setiap orang yang mengabdikan diri dalam bidang kesehatan serta memiliki pengetahuan dan/atau keterampilan melalui pendidikan di bidang Kesehatan yang untuk jenis tertentu memerlukan kewenangan untuk melakukan upaya kesehatan.

Berdasarkan *black law dictionary* dikatakan bahwa *business* merupakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi yang meliputi pekerjaan, pendudukan, profesi atau segala kegiatan untuk mendapatkan keuntungan atau mata pencaharian. Maka pihak penyedia fasilitas Kesehatan atau tenaga kesehatan dapat dikatakan sebagai pelaku usaha karena melakukan penjualan jasa melalui profesi atau pekerjaan di bidang kesehatan sehingga dapat melakukan pemeriksaan skrining COVID-19 dengan tetap memperhitungkan peralatan-peralatan yang digunakan selama proses pemeriksaan. Mengingat pasal 1 angka

1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah:

"segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen"

Adanya hubungan hukum tersebut maka Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dapat diberlakukan pada bidang Kesehatan yang mana hal ini diperkuat dengan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 756/MENKES/SK/VI/2004 tentang Persiapan Liberalisasi Perdagangan dan Jasa di Bidang Kesehatan. Dalam hal ini pengguna pelayanan kesehatan skrining COVID-19 merupakan konsumen kesehatan yang memiliki hak untuk mendapatkan informasi yang benar, jelas dan jujur yang mengandung unsur kepastian hukum.

¹¹² Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 3821.

3. KEABSAHAN SURAT EDARAN BATAS TARIF TERTINGGI SKRINING COVID-19

3.1. Penggunaan Diskresi oleh Direktorat Jenderal Pelayanan Kesehatan

Bahwa sebagaimana dijelaskan sebelumnya, pada prinsipnya setiap penyelenggaraan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Substansi legalitas adalah wewenang yaitu suatu kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Pergaulan masyarakat bersifat kompleks, berbelit-belit dan terus menerus berkembang. Apabila badan atau pejabat TUN hanya dapat bertindak menurut apa yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan maka sifat tindakannya akan menjadi kaku.¹¹³

Agar badan atau pejabat TUN dapat melaksanakan tindakan yang sesuai dengan perkembangan masyarakat maka badan atau pejabat TUN memerlukan kebebasan untuk berinisiatif sendiri terutama dalam hal penyelesaian masalah genting yang timbul secara mendadak. Unsur-unsur persoalan penting dan mendesak yaitu:¹¹⁴

- a. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum yaitu kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersam serta kepentingan pembangunan;
- b. Munculnya persoalan secara tiba-tiba diluar rencana yang telah ditentukan;
- c. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum sehingga administrasi mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri;
- d. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna;
- e. Persoalan harus diselesaikan dengan cepat agar tidak menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

Kebebasan badan atau pejabat pemerintah dalam berinisiatif sendiri disebut diskresi atau *freies ermessen*. Diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari keberlakuan asas legalitas yaitu hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak

¹¹³ Aristoni, **Tindakan Hukum Diskresi Dalam Konsep Welfare State**, Jurnal Penelitian Volume 8 Nomor 2, 2014, hlm. 228-229.

¹¹⁴ Lutfil Ansori, **Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**, Jurnal Yuridis Volume 2 Nomor 1 Juni 2015, hlm 134-150

pemerintah harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Hal ini sejalan dengan konsep negara kesejahteraan bahwa adanya kebebasan bertindak pemerintah merupakan unsur pelengkap dari asas legalitas yang kaku karena asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat.¹¹⁵ Oleh sebab itu perlu adanya kebebasan atau diskresi pemerintah.

3.2. Surat Edaran sebagai Instrument Tindakan Hukum Pemerintah

Surat edaran tentang batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 merupakan contoh tindakan hukum pemerintah. Direktorat Jenderal Pelayanan Kesehatan selaku pejabat pemerintah yang menetapkan keberlakuan surat edaran tersebut telah melakukan tindakan hukum untuk mengatasi persoalan-persoalan yang timbul pada situasi penting dan mendesak. Materi muatan yang diatur dalam surat edaran menunjukkan bahwa penetapan batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum terhadap harga skrining COVID-19 yang variatif di masyarakat. Tindakan hukum Direktorat Jenderal Pelayanan Kesehatan menetapkan surat edaran merupakan upaya mengisi kekosongan hukum batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 yang sebelumnya tidak diatur secara langsung oleh peraturan perundang-undangan. Penetapan surat edaran dilakukan pada saat pandemi COVID-19 yang memang diperlukan tindakan cepat dan sigap pemerintah dalam mengatasi segala permasalahan yang muncul dimasyarakat. Selain itu keberlakuan surat edaran ditujukan untuk pihak pemberi layanan skrining COVID-19 dan masyarakat sebagai pengguna skrining COVID-19. Surat edaran merupakan tata naskah dinas yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan yang berkenaan dengan pelaksanaan wewenang tertentu dan pembuatan surat edaran tidak memiliki dasar yang tegas dalam undang-undang dasar maupun undang-undang formal. Dalam hal ini berarti pembentukan surat edaran tidak didasarkan pada kewenangan asli undang-undang oleh karena itu surat edaran tidak termasuk peraturan perundang-undangan secara umum yang diakui dalam hierarki peraturan perundangan melainkan dikenal sebagai peraturan perundang-undangan semu atau *pseudowetgeving*. Sehingga menurut waktu dan materi muatan surat edaran ini cukup solutif dalam mengatasi permasalahan ketidakpastian harga skrining COVID-19.

¹¹⁵ Aristoni, *Op., Cit.*, hlm. 227-231.

Tindakan hukum Direktorat Jenderal Pelayanan Kesehatan dalam menetapkan surat edaran tersebut selaras dengan tujuan penggunaan diskresi pejabat pemerintahan yaitu untuk:

- a. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Mengisi kekosongan hukum;
- c. Memberikan kepastian hukum; dan
- d. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Tindakan hukum tersebut juga selaras dengan lingkup keberlakuan diskresi yaitu dilakukan sebagai upaya pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur dan tidak lengkap atau tidak jelas.

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa tindakan hukum direktorat jenderal pelayanan Kesehatan dalam menetapkan surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 merupakan tindakan hukum atas dasar diskresi atau *freies ermessen*.

3.3. Batu Uji Surat Edaran Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19

Pada dasarnya terdapat dua tolak ukur dalam menguji keabsahan instrument pemerintah (*beleidregels*) yaitu: 1) Tindakan hukum yang dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai aturan tertulis atau *rechtmatigheid* yang berkaitan dengan kewenangan; dan 2) Tindakan hukum yang dilakukan berdasarkan asas umum pemerintahan yang baik sebagai aturan hukum tidak tertulis atau *doelmatigheid* yang berkaitan dengan tujuan. Tindakan diskresi juga dapat dikategorikan sebagai bagian dari pembentukan aturan kebijakan atau *beleidregels* namun bukan menjadi faktor utama yang menjadi penentu adanya *beleidregels* tersebut.¹¹⁶ Keabsahan tindakan pemerintah, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa ruang lingkup keabsahan meliputi aspek kewenangan, prosedur dan substansi. Setiap tindakan pemerintah harus bertumpu pada kewenangan yang sah secara atribusi, delegasi dan mandat serta dibatasi oleh isi (materi), wilayah (*locus*) dan waktu (*temporis*). Prosedur berdasarkan asas negara hukum, asas demokrasi dan asas instrumental. Sedangkan substansi bersifat

¹¹⁶ Indroharto, **Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku 1 Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara**, 1993, Penerbit Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 149

mengatur dan mengendalikan apa serta untuk apa.¹¹⁷ Oleh karenanya pengujian terhadap keabsahan instrument pemerintah atau *beleidregels* tidak hanya terpaku pada tindakan hukumnya saja melainkan konsepsi dasar dari pembentukan aturan kebijakan yang berlandaskan pada bentuk kewenangan dan legalitas bertindak.

Pertama penulis melakukan pengujian terhadap tindakan diskresi yang merupakan legitimasi atau dasar dari pembentukan surat edaran tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, kebebasan bertindak atas dasar diskresi dibatasi oleh Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB). Beberapa ahli hukum administrasi negara berpendapat bahwa pembentukan surat edaran yang merupakan bagian dari aturan kebijakan harus taat asas. Taat asas dalam hal ini ketaatan terhadap asas umum pemerintahan yang baik. Pengujian berdasarkan AUPB maupun asas pembentukan surat edaran menyatakan bahwa pengujian terhadap surat edaran lebih diarahkan kepada segi kemanfaatan atau tujuan (*doelmatigheid*) karena meskipun surat edaran bukan merupakan peraturan perundang-undangan namun memiliki relevansi hukum.¹¹⁸

Adanya hubungan antara diskresi dan surat edaran maka batu uji keabsahan surat edaran dapat dilihat dari tindakan hukum pemerintah yang dapat berpedoman pada pasal 10 ayat 1 dan ayat 2 Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan yang mengatur mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Perumusan asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) beserta rincian asas-asasnya secara lengkap memang tidak dikumpulkan dan dituangkan secara konkret dan formal dalam bentuk peraturan perundang-undangan khusus tentang AUPB sebab asas-asas yang bersangkutan justru merupakan kaidah hukum tidak tertulis sebagai pencerminan norma-norma etis berpemerintahan yang wajib diperhatikan dan dipatuhi di samping mendasarkan pada kaidah-kaidah hukum tertulis.¹¹⁹ Terdapat berbagai literatur dan pendapat para ahli hukum dalam merincikan macam-macam AUPB, namun penulis tetap menggunakan AUPB yang

¹¹⁷ Philipus M. Hadjon, **Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih**, Penerbit Universitas Airlangga, Surabaya, 1994 Hlm. 7

¹¹⁸ Arif Christiono Soebroto, **Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan di Bawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas**, <http://jdih.bappenas.go.id>, hlm, 4-6, diakses pada 20 Januari 2021.

¹¹⁹ Cekli Setya Pratiwi, dkk, **Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Hukum Administrasi Negara**, Judicial Sector Support Program (JSSP), Jakarta, 2016, hlm 29-35.

telah dikodifikasikan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Keabsahan atas surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 dapat diuji berdasarkan AUPB sebagaimana diatur dalam pasal 10 ayat 1 dan ayat 2 UUAP, yang meliputi hal-hal sebagai berikut:¹²⁰

- a. Asas kepastian hukum yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.¹²¹ Salah satu dari landasan peraturan perundang-undangannya adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan. Sedangkan definisi kepatutan menurut kamus besar Bahasa Indonesia (KBBI) kepatutan berasal dari kata patut yang artinya baik, layak, pantas sehingga kepatutan berarti kelayakan atau kesesuaian. Definisi keajegan berasal dari Bahasa Jawa yaitu ajeg yang berarti tetap atau tidak berubah sehingga keajegan berkaitan dengan keteraturan sosial yang rutin sebagai hasil dari interaksi sosial yang mengalami pelembagaan.¹²² Berdasarkan kedua definisi tersebut surat edaran ini telah memiliki kesesuaian dengan tujuan penyelenggaraan kebijakan pemerintah yaitu untuk memberikan kepastian harga skrining COVID-19 yang tetap dan tidak berubah-ubah sehingga mampu melindungi hak-hak masyarakat. Menurut Indroharto asas kepastian hukum merupakan AUPB bersifat material karena dapat dilihat dari isi atau substansi aturan yang dibuat. Asas kepastian hukum mencakup dua aspek yaitu aspek material dan aspek formal. Aspek material yaitu suatu peraturan kebijakan dapat ditarik atau diubah dalam waktu yang lama telah dipaksa untuk berubah akibat perubahan keadaan atau pendapat. Aspek formal asas kepastian hukum berhubungan dengan jelas tidaknya substansi peraturan kebijakan bagi pihak-pihak terkait. Substansi peraturan kebijakan yang samar-samar atau kabur juga merupakan aspek

¹²⁰ Pasal 10 Ayat 1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

¹²¹ Pasal 10 Ayat 1 Huruf A Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

¹²² Arti kata, <https://kbbi.web.id>, diakses pada 20 Januari 2021

formal dari kepastian hukum.¹²³ Menurut Hotma P Sibuea kepastian hukum mencakup dua aspek yaitu aspek material dan aspek formal. Aspek material berkaitan dengan asas kepercayaan sedangkan aspek formal berkaitan dengan cara merumuskan isi peraturan kebijakan dalam kaitan ini adalah nomenklatur yang diatur dalam peraturan kebijakan harus dirumuskan dengan kata-kata yang jelas supaya setiap orang dapat mengetahui hak dan kewajibannya sehingga tidak melahirkan banyak penafsiran.¹²⁴

Menurut Prof. Kuntjoro Purbopranoto asas kepastian hukum menghendaki dihormatinya hak seseorang yang telah diperoleh berdasarkan suatu keputusan pemerintah. Aturan kebijakan yang ditetapkan pemerintah tidak untuk dicabut Kembali kecuali ada hal-hal penting yang dijadikan dasar penarikan Kembali.¹²⁵ Pendapat tersebut tidak jauh berbeda dengan pendapat Philipus M Hadjon bahwa kepastian hukum memiliki dua aspek yaitu aspek material yang berkaitan dengan asas kepercayaan dan aspek formil. Dalam banyak keadaan asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintah untuk menarik kembali ketetapan atau mengubahnya untuk kerugian yang berkepentingan. Namun terdapat sejumlah pengecualian untuk sebuah ketetapan dapat ditarik Kembali yang meliputi:¹²⁶

- Asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan Kembali atau perubahan suatu ketetapan jika sudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan atau pendapat;
- Penarikan Kembali atau perubahan dapat dilakukan ketetapan yang menguntungkan didasarkan atas kekeliruan yang diketahui oleh pihak yang berkepentingan;
- Penarikan Kembali atau perubahan dapat dilakukan bila yang membuat ketetapan itu memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap yang menyebabkan kekeliruan dalam ketetapan;

¹²³ Indroharto, **Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara**, 1993, Penerbit Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 103

¹²⁴ Hotma P Sibuea, *Op. Cit*, hlm 159

¹²⁵ Kuntjoro Purbopranoto, **Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara**, Penerbit Alumni, Bandung, 1981, hlm 60

¹²⁶ Phillipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, Hlm 273

- Penarikan dan perubahan dapat dilakukan bila syarat-syarat yang telah ditentukan dapat ditetapkan tersebut tidak ditaati atau dengan kalimat lain penarikan dilakukan untuk memberikan sanksi.

Menurut penulis ketiga pendapat pakar hukum diatas memiliki kemiripan penilaian terhadap dua aspek asas kepastian hukum. Jika dilihat dari aspek material surat edaran tentang batas tertinggi tarif skrining COVID-19 memiliki keterkaitan dengan asas kepercayaan yang berarti pejabat pemerintah telah memberikan janji-janji atau keterangan dalam penetapan batas tertinggi tarif skrining COVID-19 dalam bentuk surat edaran yang sebelumnya tidak diatur dalam undang-undang. Dalam hal ini Direktorat Jenderal Pelayanan Kesehatan harus mampu memastikan jalannya kebijakan ini dengan melakukan pengawasan secara periodik. Adanya keterkaitan dengan asas kepercayaan maka pejabat pemerintah yang menetapkan surat edaran setidaknya tidak menyimpangi aturan tersebut dengan melakukan penarikan kembali atau perubahan terhadap postur surat edaran kecuali terhadap tujuan-tujuan yang telah dibenarkan. Dilihat dari aspek formil yang berkaitan dengan substansi peraturan maka surat edaran ini mengandung nomenklatur yang samar-samar atau menimbulkan berbagai macam penafsiran. Hal tersebut terlihat pada materi muatan surat edaran yang dinyatakan dengan nomenklatur "instruksi atau penyampaian" dengan nomenklatur tersebut maka tidak ada suatu keharusan dalam menerapkan kebijakan itu karena berdasarkan Jimly Asshidiqie instruksi berarti memberikan arahan, menuntun, membimbing sedangkan berdasarkan KBI instruksi berarti perintah atau arahan dan petunjuk.¹²⁷ Selain itu adanya pembatasan pemberlakuan batasan tarif tertinggi yang tidak diberlakukan untuk kegiatan penelusuran atau rujukan kasus COVID-19 ke rumah sakit yang mendapatkan bantuan pemeriksaan skrining COVID-19 dari pemerintah atau merupakan bagian dari pembiayaan pasien COVID-19.¹²⁸ Nomenklatur tersebut bertolakbelakang dengan tujuan ditetapkannya surat edaran yaitu untuk melindungi hak-hak masyarakat dari monopoli dan permainan harga pihak pemberi layanan skrining COVID-19 dan memberikan kepastian harga skrining COVID-19 yang varitif. Sehingga

¹²⁷ Worldometer, *Reported Cases and Deaths by Country, Territory, or Conveyance* (online), <https://www.worldometers.info/coronavirus/>, (14 Januari 2021)

¹²⁸ Surat Edaran Nomor HK.02.02/I/3713/2020 tentang Batasan Tarif Tertinggi Pemeriksaan *Real Time Polymerase Chain Reaction* (RT-PCR) dan Surat Edaran Nomor HK.02.02/I4611/2020 tentang Batasan Tarif Tertinggi Pemeriksaan Rapid Tes Antigen-Swab

pembatasan keberlakuan tarif tertinggi ini justru tidak menyerasikan harga skrining COVID-19 dan berpotensi menimbulkan masalah baru.

- b. Asas kemanfaatan yaitu manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara : (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok yang lain; (5) kepentingan generasi sekarang dan mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita. Manfaat dibuatnya surat edaran batas tarif tertinggi skrining COVID-19 adalah untuk melindungi segenap masyarakat dari monopoli maupun permainan harga dari pihak pemberi layanan skrining COVID-19.¹²⁹ Masyarakat yang dimaksud adalah pihak-pihak atau konsumen yang menggunakan layanan skrining COVID-19 baik untuk keperluan perjalanan luar kota atau keperluan lainnya. Sedangkan adanya surat edaran yang menetapkan batas tarif tertinggi skrining COVID-19 membuat pihak pemberi layanan skrining merasa rugi karena batas tarif yang ditentukan oleh pemerintah tidak dapat menutup biaya peralatan atau keperluan yang digunakan pada saat pelaksanaan skrining COVID-19, hal ini justru menimbulkan permasalahan baru yaitu adanya pihak pemberi layanan skrining COVID-19 yang memberikan harga skrining di atas batas tarif tersebut dalam bentuk paket yang digabungkan dengan layanan kesehatan lainnya atau dengan memberi harga di atas batasan dengan rasionalisasi hasil diagnosis dapat keluar lebih cepat. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa penetapan batas tarif tertinggi tidak memberi manfaat bagi pihak pemberi layanan skrining COVID-19. Sehingga menurut asas kemanfaatan surat edaran ini hanya memberikan manfaat untuk pihak-pihak tertentu saja yaitu masyarakat yang dalam hal ini adalah konsumen pengguna layanan skrining COVID-19.

- c. Asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak

¹²⁹ Penjelasan Pasal 10 ayat (1) Huruf B Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.¹³⁰ Kepentingan para pihak yang diatur dalam surat edaran tentang batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 adalah kepentingan pihak pemberi layanan skrining dan kepentingan masyarakat sebagai konsumen layanan skrining COVID-19. Dengan adanya batasan tertinggi tarif skrining dapat menjadi tolak ukur atau pedoman bagi pihak pemberi layanan skrining untuk memberikan layanan yang sesuai dengan harga yang ditawarkan. Adanya kepastian akan harga skrining dapat meningkatkan permintaan skrining COVID-19 yang berimplikasi pada peningkatan surveilans COVID-19 dan keuntungan yang diperoleh pihak pemberi layanan. Sedangkan kepentingan masyarakat yang diatur dalam surat edaran tersebut adalah hak dalam mendapatkan informasi dan layanan kesehatan yang pasti. Oleh karena itu tindakan pemerintah dalam menetapkan surat edaran ini tidak berpihak pada kepentingan manapun pada sasaran yang diatur dalam surat edaran.

- d. Asas kecermatan bahwa dalam penyusunan keputusan dan/atau tindakan pemerintah harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan. Pemerintah harus cermat dan teliti dalam mempertimbangkan semua faktor dan keadaan yang akan diatur dalam surat edaran sehingga tidak menimbulkan kerugian. Cermat dalam meneliti semua fakta yang relevan dan memasukan semua kepentingan yang relevan dengan pertimbangannya.¹³¹ Kaitannya dengan surat edaran pemerintah telah cermat dan mampu melihat permasalahan variasi harga skrining COVID-19 di masyarakat. Namun pemerintah dinilai kurang cermat dalam memberikan ukuran atau standar batas tarif tertinggi skrining COVID-19 yang mana belum mampu mengakomodasi atau menutup biaya peralatan yang digunakan saat pemeriksaan.

¹³⁰ Penjelasan Pasal 10 ayat (1) Huruf C Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

¹³¹ Penjelasan pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

e. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan yaitu setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan harus menggunakan kewenangannya untuk kepentingan bersama atau tidak untuk kepentingan lain yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan.¹³² Ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam penetapan surat edaran ini berkaitan dengan asas spesialisitas yakni asas yang menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu. Jika menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang itu dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang. Surat edaran tentang penetapan batas tarif tertinggi skrining COVID-19 ditetapkan oleh direktorat jenderal pelayanan Kesehatan yang mana badan atau pejabat TUN tersebut dibawah naungan kementerian Kesehatan. Surat edaran ini ditetapkan dengan tujuan untuk memberi kepastian harga skrining COVID-19 yang variatif sehingga diharapkan dengan adanya surat edaran ini harga skrining COVID-19 yang variatif dapat terkendali dan dapat mengatasi keresahan yang sebelumnya terjadi di masyarakat. Tujuan dari ditetapkannya surat edaran tercantum dalam latar belakang seperti surat edaran tentang batasan tarif tertinggi rapid tes antibodi yang dituliskan dengan klausul "*surat edaran ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian bagi masyarakat dan pemberi layanan pemeriksaan rapid tes antibodi agar tarif yang ada dapat memberikan jaminan bagi masyarakat agar mudah mendapatkan layanan...*". Sehingga penetapan surat edaran yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pelayanan Kesehatan telah sesuai dengan tujuan dibentuknya surat edaran.

f. Asas keterbukaan yaitu dalam melakukan tindakannya pemerintah harus memberikan informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif dengan tetap memperhatikan kepentingan bersama.¹³³ Adanya bentuk surat edaran penetapan batas tarif tertinggi skrining COVID-19 merupakan bukti transparansi tindakan hukum pemerintah untuk mengatur tarif skrining COVID-19 yang variatif. Namun perlu ditinjau ulang sasaran dari surat

¹³² Penjelasan pasal 10 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

¹³³ Penjelasan pasal 10 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

edaran ini. Surat edaran itu ditujukan untuk masyarakat dan pemberi layanan pemeriksaan skrining COVID-19 baik itu tes rapid, tes antigen maupun swab PCR. Setelah melihat sasaran maka dapat dilihat pelaksanaan dari surat edaran ini di lapangan. Bahwa penerapan batas tarif tertinggi skrining COVID-19 telah dilakukan oleh pemberi layanan pemeriksaan tersebut namun masih ada sejumlah penyedia layanan yang memberikan tarif di atas batas tertinggi yang telah ditentukan. Meskipun demikian, perlu dilihat terlebih dahulu apakah penyedia layanan pemeriksaan yang memberikan tarif di atas batas tersebut merupakan kriteria yang telah ditentukan oleh surat edaran tersebut. Selain itu dalam hal pelaksanaan surat edaran sejumlah penyedia layanan pemeriksaan memberikan penawaran tes skrining dalam bentuk paket hal ini berakibat pada tarif yang diberikan melebihi batas tarif tertinggi dengan rasionalitas bahwa layanan yang diberikan tidak sekedar tes skrining COVID-19. Oleh karenanya tindakan hukum pemerintah terkesan tidak jujur. Sehingga perlu adanya pengawasan dan evaluasi secara periodik dalam penerapan kebijakan ini.

- g. Asas kepentingan umum yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif dan tidak diskriminatif.¹³⁴ Surat edaran ini membuktikan bahwa adanya keseriusan pemerintah dalam memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat dan kejelasan bagi pihak pemberi layanan skrining COVID-19.

Dengan demikian tindakan hukum pemerintah dalam pengaturan tarif skrining COVID-19 dilakukan atas dasar kepentingan umum.

- h. Asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang jelas sesuai standar dan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹³⁵

Bahwa tindakan pemerintah dalam menetapkan surat edaran ini menunjukkan adanya pelayanan yang baik dari kementerian Kesehatan untuk memberikan jalan keluar atas keresahan masyarakat akan tarif skrining COVID-19 yang variatif. Adanya surat edaran ini memberikan

¹³⁴ Penjelasan pasal 10 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

¹³⁵ Penjelasan pasal 10 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

jaminan biaya yang jelas untuk memperoleh pelayanan Kesehatan sebagaimana pasal 48 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan.

Pengujian keabsahan dari surat edaran dapat dianalisis juga menggunakan asas-asas pembentukan surat edaran sebagaimana diatur dalam lampiran Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 14 Tahun 2017 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Kesehatan yang meliputi:¹³⁶

- a. Asas efektif dan efisien yaitu pembuatan tata naskah dinas yang efektif dan efisien dalam penulisan, pemanfaatan lembar naskah dinas, informasi yang jelas serta menggunakan Bahasa Indonesia yang baik, benar dan lugas.
- b. Pembakuan yaitu naskah dinas dalam harus disusun menurut bentuk yang telah dibakukan
- c. Pertanggungjawaban yaitu pembentukan naskah dinas harus mampu dipertanggungjawabkan dari segi isi, format, prosedur, kewenangan dan keabsahan.
- d. Keterkaitan yaitu pembentukan naskah dinas harus melalui suatu sistem administrasi umum yang telah ditentukan
- e. Kecepatan dan ketepatan yaitu naskah dinas harus dapat diselesaikan secara cepat, tepat waktu dan tepat sasaran dalam redaksional prosedur dan distribusi
- f. Keamanan yaitu tata naskah dinas harus aman dalam penyusunan, klasifikasi, penyampian kepada yang berhak, pemberkasan, kearsiap dan distribusi.

Kaitannya dengan asas-asas diatas pembentukan surat edaran batas tarif tertinggi skrining COVID-19 kurang memenuhi asas-asas pembentukan surat edaran. Surat edaran kurang memenuhi asas ketepatan dan pertanggungjawaban yaitu surat edaran diberlakukan secara umum untuk pemberi layanan skrining dan masyarakat sehingga tidak sesuai dengan karakteristik surat edaran yang hanya bersifat internal kalangan instansi yang menerbitkan surat edaran. Disini pemerintah kurang tepat dalam menentukan bentuk aturan yang memiliki keberlakuan eksternal yang berkaitan dengan masyarakat.

¹³⁶ Lampiran Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 14 Tahun 2017 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Kesehatan

Kedua berdasarkan aspek-aspek yang melandasi diterbitkannya surat edaran yaitu aspek kewenangan, prosedur dan substansi. Aspek kewenangan yang meliputi perolehan kewenangan secara atribusi, delegasi dan mandat serta dibatasi oleh isi, wilayah dan waktu dapat dilihat berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pasal 82 Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan menyatakan bahwa:

"Menteri diberikan kewenangan untuk melakukan pengendalian mutu dan biaya yang meliputi: a. penilaian teknologi Kesehatan; b. pertimbangan klinis; c. penghitungan standar tarif; dan d. monitoring dan evaluasi penyelenggaraan pelayanan jaminan Kesehatan."

Berkaitan dengan konteks penelitian ini, pelaksanaan kendali mutu dan kendali biaya menjadi kewenangan Menteri yang bekerja sama dengan BPJS Kesehatan untuk mengembangkan teknis operasionalisasi, sistem kendali mutu pelayanan, sistem pembayaran pelayanan kesehatan dan juga dengan fasilitas kesehatan untuk memberikan pelayanan kepada peserta jaminan kesehatan harus menerapkan kendali mutu dan kendali biaya. Penerapan kendali mutu dan biaya meliputi pemenuhan standar mutu fasilitas kesehatan, memastikan proses pelayanan Kesehatan berjalan sesuai standar dan pemantauan luaran Kesehatan serta efisiensi biaya.¹³⁷

Namun ketentuan penetapan batas tarif tertinggi skrining COVID-19 di atur oleh Direktorat Jenderal Pelayanan Kesehatan yang mana wujud fisik dari ketentuan ini berupa surat edaran. Apabila dilihat berdasarkan aspek kewenangan, Pembentukan surat edaran oleh Direktorat Jenderal Pelayanan Kesehatan dilakukan pada saat pandemi COVID-19 dimana dalam setiap tersebut diperlukan tindakan sigap dan cepat dari pemerintah. Pemerintah menetapkan pandemi COVID-19 sebagai kondisi kedarurat kesehatan masyarakat sehingga dapat diartikan kondisi ini sesuai dengan kriteria kondisi penting dan mendesak. Oleh karenanya Dirjen Pelayanan Kesehatan sah dalam menerbitkan surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19. Berdasarkan ketentuan pasal 22 ayat (2) UUAP mengatur tujuan atau syarat penggunaan diskresi yaitu:¹³⁸

¹³⁷ Lihat Pasal 82, pasal 86, pasal 87, pasal 88 Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 165

¹³⁸ Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601;

"setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk: a) melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; b) mengisi kekosongan hukum; c) memberikan kepastian hukum; d) mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum"

Pada prinsipnya tindakan diskresi lahir dari adanya suatu kewenangan bebas yang merupakan kewenangan pelengkap dari kewenangan asli yang merupakan latar belakang dari asas legalitas.¹³⁹ Dengan demikian apabila diskresi dilakukan pada kondisi dan waktu yang tepat sesuai dengan peraturan perundang-undangan maka tindakan diskresi ini sah.

Sementara berdasarkan aspek prosedur yang meliputi asas negara hukum yaitu berupa perlindungan hukum melalui kepastian hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan, asas demokrasi yaitu pemerintah harus terbuka dan asas instrumental yaitu efisiensi dan efektivitas, tidak memenuhi asas negara hukum dan asas instrumental. Tindakan hukum Dirjen Pelayanan Kesehatan dalam menerbitkan surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 dikatakan tidak memenuhi asas negara hukum karena dalam hal menentukan bentuk aturan batasan tertinggi tarif skrining covid-19 kurang tepat. Penentuan wujud fisik aturan batasan tertinggi tarif skrining COVID-19 tidak memperhatikan substansi yang hendak diatur, sasaran aturan, karakteristik aturan dan peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi. Berdasarkan pasal 84 Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit mengatur bahwa:

*"ketentuan lebih lanjut tentang penyelenggaraan pelayanan Kesehatan pada bencana diatur dengan **Peraturan Menteri**"*

Selain itu dalam pasal 88 Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan juga mengatur bahwa:

*"ketentuan lebih lanjut mengenai kendali mutu dan kendali biaya pelayanan jaminan Kesehatan diatur dengan **Peraturan Menteri**"*

Tidak hanya itu, dalam pasal 21 ayat (1) huruf d Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan mengatur:

*"ketentuan mengenai tata cara pemberian pelayanan skrining Kesehatan jenis penyakit, dan waktu pelayanan skrining kesehatan diatur dengan **Peraturan Menteri**"*

Berdasarkan ketiga pasal diatas, selayaknya ketentuan penetapan batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 yang merupakan bagian dari pelayanan

¹³⁹ Ridwan HR, *Op. Cit*, Hlm. 171

kesehatan, bagian dari pengendalian biaya diatur dalam bentuk Peraturan Menteri yang mana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara dalam konteks penetapan batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 yang ditetapkan oleh Dirjen Pelayanan Kesehatan, diatur dalam bentuk surat edaran yang merupakan produk tata naskah dinas yang memiliki karakteristik dan keberlakuan berbeda dengan Peraturan Menteri. Dengan demikian dapat diartikan bahwa tindakan hukum Dirjen Pelayanan Kesehatan dalam membentuk aturan batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berarti hal ini tidak memenuhi asas negara hukum dalam aspek prosuder.

Sementara berdasarkan asas instrumental yang berkaitan dengan asas efisiensi dan efektivitas, tindakan hukum penerbitan surat edaran tidak memenuhi asas efektivitas yang dilihat dari segi substansi surat edaran yang tidak memberikan kewajiban atau keharusan bagi pihak pelayanan kesehatan untuk menerapkan aturan tersebut. Surat edaran tidak memenuhi asas efektivitas karena karakteristik surat edaran yang tidak sesuai dengan materi muatan surat edaran. Karakteristik surat edaran yang hanya produk tata naskah dinas sebagai alat komunikasi kedinasan berisi pemberitahuan akan hal tertentu sehingga sifatnya informatif dan keberlakuannya internal. Sedangkan materi muatan dalam surat edaran ini memiliki sifat mengatur yaitu mengatur biaya skrining COVID-19 dan karena skrining covid-19 tidak hanya melibatkan pihak pelayan kesehatan namun juga masyarakat sehingga keberlakuan materi muatan surat edaran ini juga memiliki implikasi terhadap masyarakat. Sehingga ketidaksesuaian dari segi substansi ini menimbulkan kurang efektifnya pelaksanaan surat edaran. Dengan demikian surat edaran ini tidak memenuhi asas instrumental.

Selanjutnya, berdasarkan aspek substansi terbatas pada pertanyaan apa dan untuk apa tindakan hukum dilakukan. Tindakan hukum Dirjen Pelayanan Kesehatan adalah menerbitkan surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum akan variatifnya harga skrining COVID-19 di masyarakat. Namun aspek ini tidak terpenuhi karena substansi surat edaran yang tidak mencerminkan tujuan dari pembentukan surat edaran. Penggunaan frasa intruksi atau penyampaian dalam surat edaran ini memberikan arti tidak adanya suatu keharusan atau kewajiban dalam melaksanakan surat edaran. Frasa intruksi atau penyampaian mengandung makna

pemberitahuan yang sifatnya informatif yang mana hal itu tidak mampu memberikan daya ikat hukum secara kuat serta kekuatan hukum mengikat. Hal tersebut tidak sesuai dengan tujuan pembentukan surat edaran untuk mencapai suatu kepastian hukum yang diperlukan komponen aturan yang pasti serta tepat tidak menimbulkan keraguan atau multitafsir. Bahwa ketentuan yang memiliki kekuatan hukum mengikat harus diatur dalam wujud aturan yang memiliki sifat mengatur dan berlaku secara umum. Namun dalam hal ini surat edaran memiliki karakteristik internal bukan eksternal. Persoalan ketidaksesuaian ini menimbulkan kekaburan hukum. Dengan demikian tindakan hukum Dirjen Pelayanan Kesehatan tidak memenuhi aspek substansi. Analisis ketiga aspek diatas selaras dengan keberlakuan yurisprudensi yang mengatur tentang AUPB. Sebagaimana dimaksud dalam putusan no.70/G/1999/PTUN MDN jo Putusan MA RI No. 266 K/TUN/2001 bahwa pejabat atau badan TUN harus melakukan kewenangannya untuk tindakan hukum sesuai dengan yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan (baik dari segi materi, wilayah, waktu).¹⁴⁰

Sehingga berdasarkan analisis dan penjelasan diatas surat edaran batasan tarif tertinggi tidak sesuai dan bertentangan karena:

- a. Tindakan hukum dan beberapa materi muatan yang diatur dalam surat edaran tidak sesuai dengan beberapa AUPB; dan
- b. Secara kewenangan, prosedur dan substansi yang digunakan dalam mengeluarkan surat edaran tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan syarat penggunaan diskresi baik secara alternatif maupun kumulatif.

B. Akibat Hukum Surat Edaran tentang Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19 ditinjau dari Aspek Kepastian Hukum

Suatu akibat diartikan sebagai sesuatu yang merupakan akhir atau hasil suatu peristiwa. Akibat hukum berarti akibat yang timbul karena peristiwa hukum.¹⁴¹ Soeroso mendefinisikan akibat hukum sebagai dampak suatu tindakan yang dilakukan untuk memperoleh suatu akibat yang dikehendaki oleh pelaku dan yang diatur oleh hukum.¹⁴² Akibat hukum merupakan suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh karena suatu sebab yaitu perbuatan yang dilakukan oleh subjek

¹⁴⁰ Cekli Setya Pratiwi, dkk, *Op. Cit.*, hlm 15

¹⁴¹ <https://kbbi.web.id/akibat>

¹⁴² R. Soeroso, pengantar ilmu hukum, penerbit sinar grafika, Jakarta, 2011, hlm 295

hukum, baik perbuatan yang sesuai dengan hukum atau perbuatan yang melanggar hukum.¹⁴³ Pada konteks ini yang dimaksud adalah akibat hukum dari surat edaran yang mengandung cacat formil maupun materiil yang ditinjau dari aspek kepastian hukum.

1. Produk Hukum dalam Negara Hukum Formil dan Negara Hukum Materiil

Gagasan tentang negara hukum sudah berkembang sejak 2500 tahun silam atau 500 tahun sebelum masehi. Gagasan negara hukum lahir dalam peradaban bangsa Yunani kuno yang pertama kali dikemukakan oleh plato seorang filsuf Yunani kuno dalam karyanya *politie (the republic)*, *politicos (the statemant)* dan *nomoi (the law)*. Menurut Plato hukum bukanlah semata-mata bertujuan untuk memelihara ketertiban dan stabilitas negara, hukum memiliki fungsi utama yaitu menolong setiap warga negara untuk mencapai keutamaan atau kebijakan pokok sehingga akhirnya layak menjadi warga negara dalam negara ideal. Gagasan tersebut diteruskan oleh Aristoteles yang merupakan murid plato. Menurut Aristoteles tujuan negara adalah kebaikan yang tertinggi bagi semua warga negara. baginya hukum adalah akal tau kecerdasan yang tidak dapat dipengaruhi oleh keinginan atau nafsu. Jika negara diselenggarakan berdasarkan hukum, penyelenggaraan negara tidak dapat dipengaruhi keinginan atau nafsu.¹⁴⁴

Gagasan tersebut seiring waktu mengalami perkembangan selaras dengan perkembangan masyarakat dan negara. Menurut Utrecht terdapat dua macam negara hukum yaitu negara hukum formil dan negara hukum materiil. Letak perbedaan antara kedua macam negara tersebut yaitu pada tugas negara. Dalam negara hukum formil, tugas negara melaksanakan peraturan perundang-undangan untuk ketertiban. Sementara negara hukum materiil tugas negara menjaga ketertiban dan mensejahterakan rakyat untuk memenuhi keadilan.¹⁴⁵

Menurut Julius Stahl terdapat empat unsur negara hukum formil yaitu: 1) perlindungan terhadap hak asasi manusia; 2) pemisahan kekuasaan; 3) setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan; 4) adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri. Unsur pertama dari negara

¹⁴³ Sudut Hukum, portal hukum Indonesia, 2017, <https://suduthukum.com>, diakses pada 6 februari 2021

¹⁴⁴ Hotma P Sibuea, *Op. Cit*, hlm 2-19.

¹⁴⁵ Utrecht, **Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia**, Penerbit ichtiar baru van hoeve, Jakarta, 1962, hlm 9.

hukum formil mengartikan manusia memiliki hak-hak alamiah yang melekat sejak lahir seperti hak hidup, hak kemerdekaan dan hak memiliki sesuatu. Hak alamiah tersebut bukan pemberian negara melainkan melekat pada harkat dan martabat manusia. Unsur kedua diilhami oleh Montesquieu dengan doktrin trias politica (tiga cabang kekuasaan) atau pemisahan kekuasaan. Doktrin ini dimaksudkan untuk mencegah kemungkinan tindakan sewenang-wenang dari penguasa karena tindakan sewenang-wenang tersebut lahir dari adanya kekuasaan yang mutlak. Unsur ketiga merupakan gagasan baru yang bertujuan untuk melengkapi dan menyempurnakan unsur-unsur sebelumnya. Unsur ini juga merupakan sarana untuk membatasi kekuasaan penguasa dengan tujuan memberikan perlindungan terhadap hak-hak individu ketika dihadapkan dengan penguasa yang sewaktu-waktu dapat bertindak sewenang-wenang. Unsur ini berkaitan dengan keberlakuan asas legalitas yang memiliki makna keadaan yang diperbolehkan atau sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Penguasa menjadi sangat terikat dan kaku terhadap undang-undang demi kepastian hukum sebagai tujuan negara formil. Risiko yang harus ditempuh adalah penguasa tidak memiliki kebebasan dalam bertindak untuk mengatasi hal-hal baru belum diatur dalam undang-undang. Risiko ini tidak dapat dihindari sebab demi kepastian hukum maka konsep negara hukum formil memiliki kelebihan dengan mengutamakan kepastian hukum demi perlindungan hak-hak asasi manusia. Namun disisi lain menjadi terkekang dan sukar untuk bertindak secara bebas terhadap kemungkinan lahirnya perkembangan masyarakat. Unsur keempat merupakan doktrin bahwa negara adalah subjek hukum yang tidak kebal hukum. Sebagai subjek hukum negara dan manusia dapat melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat-akibat hukum berdasarkan hak dan kewajibannya. Atas dasar pemikiran tersebut negara dapat diminta pertanggungjawaban di depan pengadilan.¹⁴⁶

Konsep negara hukum formil melegalkan sikap pasif pemerintah dalam merespons perkembangan masyarakat demi kepastian hukum. Karakter negara hukum formil yang kaku tidak dapat dihindarkan akan menimbulkan masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Jika prinsip legalitas dan tujuan kepastian hukum dipertahankan hal itu akan menempatkan pemerintah pada kedudukan yang sulit. Untuk itu perlu kehadiran suatu bentuk negara hukum baru yang luwes

¹⁴⁶ Hotma P Sibuea, *Op. Cit.*, hlm 29-35

dan populis yang dikenal dengan negara hukum materiil atau negara kesejahteraan (*welfare state*). Negara hukum materiil menjadikan tugas utama negara sebagai pelayan bagi masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan. Pemerintah memiliki kedudukan yang bersifat rangkap, memiliki fungsi, tugas dan wenang untuk mewujudkan kesejahteraan umum yang lebih luas.¹⁴⁷

Batas-batas kewenangan pemerintah memang sebagian masih diatur berdasarkan undang-undang. Namun dalam negara hukum materiil pemerintah dapat bertindak diluar ketentuan undang-undang jika hal itu untuk mencegah potensi kerugian. Keberlakuan asas legalitas dalam negara hukum materiil lebih luwes karena pemerintah tidak hanya berfungsi menjalankan peraturan namun juga diberikan kewenangan untuk membuat peraturan dalam arti materiil. Sehingga terdapat perbedaan konsep kedua negara ini yaitu negara hukum formil berpedoman pada asas legalitas yang sempit dan kaku (*wetmatig*). Sementara negara hukum materiil berpedoman pada asas legalitas yang luwes dan luas (*rechmatig*) serta dapat melahirkan tindakan diskresi untuk melayani kebutuhan masyarakat.¹⁴⁸

Konsep negara hukum formil dan materiil menciptakan khasanah peraturan yang lahir dari kewenangan yang berbeda. Wewenang dapat diperoleh melalui tiga cara : 1) atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan yang berasal dari konstitusi atau undang-undang; 2) delegasi yaitu adanya pemindahan atau pengalihan suatu kewenangan yang ada dari satu organ pemerintahan yang tinggi kepada organ pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab beralih sepenuhnya kepada penerima wewenang; 3) mandat suatu pemberian wewenang tanpa adanya pelimpahan tanggung jawab kepada mandataris (penerima) sehingga tanggung jawab tetap berada di mandans (pemberi). Setiap wewenang dibatasi oleh isi atau materi wewenang, wilayah dan waktu. Wewenang dapat digunakan sebagai indikator sah atau tidaknya suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah. Wewenang juga menciptakan produk-produk hukum

¹⁴⁷ W Riawan Tjandra, **Hukum Sarana Pemerintahan**, Penerbit Cahaya Atma Pustaka, Jakarta, 2014, hlm 1

¹⁴⁸ Hotma P Sibuea, *Op. Cit*, hlm 43-45

tersendiri sesuai dengan kompetensi materi muatan, wilayah dan waktu yang telah ditentukan.¹⁴⁹

Menurut hukum tata negara dikenal adanya hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini dikaitkan dengan norma hukum yang berjenjang yang lahir dari pemikiran Hans Kelsen tentang teori stufenbau (*stufentheori*). Suatu norma hukum yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lagi sifatnya yaitu norma dasar (*grundnorm*).¹⁵⁰ Hierarki peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam pasal 7 ayat 1 dan ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Undang-undang tersebut juga mengakui keberadaan peraturan perundang-undangan diluar pada pasal 7 sepanjang memiliki kekuatan hukum mengikat dan diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan yang sah.¹⁵¹ Wewenang memang memiliki batasan sebagaimana asas legalitas dalam hukum administrasi negara yang memiliki makna *dat het bestuur aan de wet is onderworpen* bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang.¹⁵²

Namun tidak menutup kemungkinan terjadi suatu kondisi yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan sedangkan tindakan pemerintah diperlukan dalam kondisi tersebut. Disinilah lahir suatu konsep diskresi yang merupakan wewenang pada badan atau pejabat pemerintah untuk melakukan pilihan-pilihan atas inisiatif sendiri dengan mengintrepetasi terhadap norma-norma yang samar atau tidak jelas.¹⁵³ Tindakan inisiatif dan interpretasi suatu peraturan perundang-undangan melahirkan bentuk aturan baru yang dikenal sebagai peraturan kebijakan (*beleidregels*). Hakikat peraturan kebijakan merupakan produk perbuatan tata usaha negara yang bertujuan untuk menampakkan keluar kebijakan yang hendak dilakukan. Peraturan ini bukan peraturan perundang-undangan. Badan yang mengeluarkan peraturan ini tidak memiliki kewenangan

¹⁴⁹ Victor Immanuel W Nalle, **Konsep Uji Materiil: Kajian Pembentukan Dan Ujian Materiil Peraturan Kebijakan di Indonesia**, penerbit setara press, Malang, 2013 hlm. 21-22

¹⁵⁰ Sukardi dan E. Prajwalita Widiati, Pendelegasian Pengaturan Oleh Undang-Undang Kepada Peraturan Yang Lebih Rendah dan Akibat Hukumnya, Jurnal Yuridika Volume 27 Nomor 2, 2012, hlm 143

¹⁵¹ Lihat pasal 8 ayat 2 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

¹⁵² Muhammad Irham, Legalitas Pembentukan Peraturan Presiden Oleh Presiden Ditinjau Dari Sumber Kewenangan (Atribusi, Delegasi, Mandat), <https://fhukum.unpatti.ac.id/>, diakses pada 6 februari 2021

¹⁵³ Victor Immanuel W Nalle, *Op. Cit*, hlm. 25

membuat aturan. Peraturan kebijakan memberikan peluang suatu badan untuk menjalankan kewenangannya.¹⁵⁴ Sehingga peraturan kebijakan bukan norma peraturan perundang-undangan karena bukan lahir dari kewenangan yang langsung diberikan kepada peraturan perundang-undangan melainkan sebagai norma kewenangan yang lahir dari kewenangan pejabat pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan sesuai situasi dan kondisi yang terjadi.

Hal tersebut menunjukkan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan peraturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan telah hidup berdampingan. Sebenarnya banyak perbedaan antara peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan. Bentuk peraturan kebijakan secara konkret dapat dilihat adanya tata naskah dinas pejabat pemerintah. Bentuk formal peraturan kebijakan sering tidak berbeda dengan bentuk formal peraturan perundang-undangan. Menurut Abdul Hamid S Attamimi menurut bentuk dan formatnya peraturan kebijakan sama benar dengan peraturan perundang-undangan terdapat pembukaan berupa konsiderans "menimbang" dan dasar hukum "mengingat", batang tubuh berupa pasal-pasal, bagian-bagian dan bab-bab serta penutup yang sepenuhnya menyerupai peraturan perundang-undangan.¹⁵⁵ Menurut Markus Lukman dalam lalu lintas berlakunya hukum di masyarakat peraturan kebijakan diberlakukan dan dipatuhi sebagaimana layaknya peraturan hukum yang berdasar undang-undang dasar atau undang-undang.¹⁵⁶

Format peraturan kebijakan lebih sederhana daripada format peraturan perundang-undangan. Sebenarnya format tersebut telah diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 14 Tahun 2017 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Kesehatan terbagi menjadi tiga jenis naskah dinas yaitu : 1) naskah dinas arahan yang terdiri atas peraturan, instruksi, SOP, surat edaran, ; 2) naskah dinas korespondensi; 3) naskah dinas khusus; 4) laporan; 5) telaah staf. Sehubungan dengan itu Abdul Hamid S Attamimi mengatakan selain surat edaran, nota dinas, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, pengumuman dan

¹⁵⁴ Philipus M Hadjon, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, Gadjah Mada University press, Yogyakarta, 1994, hlm 152-153

¹⁵⁵ Victor Immanuel W Nalle, *Op, Cit*, hlm. 32

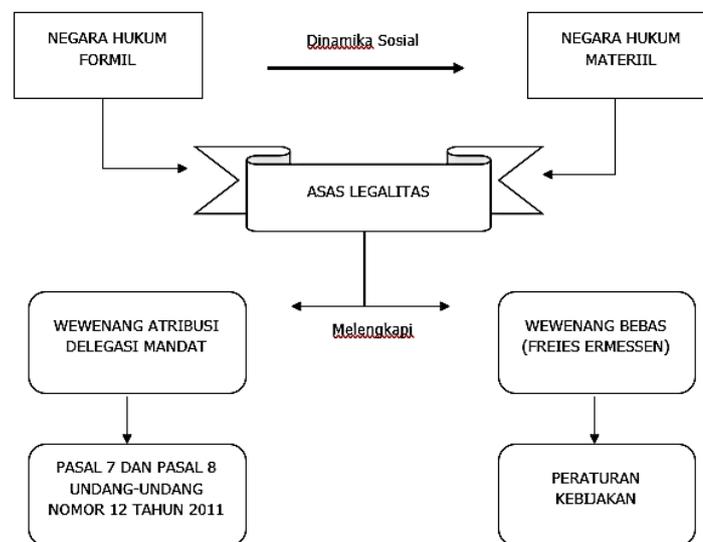
¹⁵⁶ Marcus Lukman, **Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan Dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional**, Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran, 1996, hlm. 205.

sebagainya, peraturan kebijakan juga dapat tampil dalam bentuk petunjuk lisan kepada bawahan yang memang tidak memiliki bentuk dan format.¹⁵⁷

Sehubungan dengan adanya perbedaan antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan, dibawah ini penulis mencoba menguraikan alur atau asal usul kedua peraturan tersebut berdasarkan konsep negara hukum baik dalam bentuk formil maupun materiil serta berdasarkan kewenangan yang melandasi produk hukum tersebut:

Bagan 1

Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan



Sumber: *Bahan hukum sekunder, diolah oleh penulis, 2021*

2. Kedudukan dan Kekuatan Mengikat Surat Edaran

Negara hukum kesejahteraan, tindakan pejabat pemerintah atas dasar kebebasan bertindak tidak terikat pada undang-undang. Akan tetapi tindakan bebas tersebut harus didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan tertentu sesuai hukum yang berlaku. Dalam rangka menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan, pejabat pemerintah dapat mengambil kebijakan secara terikat yang bersumber dari kewenangan asli peraturan perundang-undangan yaitu atribusi dan delegasi. Namun dapat pula mengambil kebijakan yang bersifat bebas (*vrijbeleid*) yang ditetapkan berdasarkan kewenangan bebas (*freies ermessen*) atau tindakan

¹⁵⁷ Muhammad Thabrani Mutalib, **Kewenangan Pengadilan Menguji Norma Peraturan Kebijakan (Beleidregels) di Indonesia**, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2016, hlm 98-100

diskresi.¹⁵⁸ Terdapat konsekuensi logis tertentu yang harus dijalankan pejabat pemerintah dalam menggunakan kewenangan bebas ini.

Kebijakan yang didasarkan atas kewenangan bebas ini harus dijalankan dengan konsistensi atau ketaatasasan yang dituangkan dalam bentuk formal atau memenuhi suatu format peraturan perundang-undangan. Menurut Bagir Manan adanya bentuk formal dalam kebijakan yang bersifat bebas ini dapat memberikan kepercayaan kepada masyarakat akan adanya jaminan kesempatan yang sama dihadapan hukum dan keuntungan-keuntungan yang sama dari kebijakan tersebut.¹⁵⁹ Suatu bentuk formal yang diperlukan dalam menunjukan keluar kebijakan yang bersifat bebas adalah peraturan kebijakan (*beleidregels*). Hubungan antara asas diskresi (*freies ermessen*) dengan peraturan kebijakan diilhami oleh Philipus M Hadjon yang mengatakan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan yang dilakukan setiap hari menunjukan bahwa pejabat pemerintah telah menempuh berbagai langkah kebijakan tertentu seperti pembentukan peraturan kebijakan.¹⁶⁰ Menurut penulis dalam melakukan langkah kebijakan bebas yang ditujukan untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat maka pejabat pemerintah yang memikul kewenangan diluar yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan perlu membentuk suatu peraturan kebijakan sebagai legitimasi tertulis untuk menopang tindakan-tindakan yang dilakukan agar mampu dipertanggungjawabkan. Adanya legitimasi tertulis tersebut dapat menciptakan kepercayaan dari pemerintah akan jaminan kepastian berdasarkan peraturan yang berlaku dan perlakuan yang sama terhadap segenap warga negara.¹⁶¹ Dengan demikian jelas terdapat hubungan antara kewenangan bebas atau diskresi dan peraturan kebijakan yang merupakan dasar kewenangan bagi pejabat pemerintah untuk menetapkan kebijakan yang bersifat bebas dalam bentuk formal yang disebut peraturan kebijakan.

Masa pandemi COVID-19, banyak sekali pejabat pemerintah yang menerbitkan peraturan kebijakan salah satunya, surat edaran seolah surat edaran menjadi tren pejabat pemerintah untuk membuat peraturan. Tak jarang materi muatan yang diatur dalam surat edaran tersebut bersifat mengatur layaknya

¹⁵⁸ Ibid., hlm. 80

¹⁵⁹ Ibid., hlm. 98

¹⁶⁰ Mohammad Yuhdi, *Op. Cit.* hlm 73

¹⁶¹ Victor Immanuel W Nalle, *Op. Cit.* hlm. 35

peraturan perundang-undangan. Perlu diketahui definisi peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum mengikat secara umum dan dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan peraturan perundang-undangan.¹⁶² Definisi tersebut mengartikan muatan norma yang diatur dalam peraturan perundang-undangan memiliki keberlakuan umum yang menimbulkan konsekuensi mengikat untuk ditaati atau dipatuhi sehingga sifat muatan normanya adalah mengatur. Lalu apakah surat edaran yang bersifat mengatur merupakan peraturan perundang-undangan. Untuk menganalisis hal tersebut perlu melihat perkembangan pengaturan jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Tabel 8
Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

TAP MPR XX/MPRS/1966	TAP MPR III/MPR/2000	UU No 10 Tahun 2004	UU No 12 Tahun 2011
UUD RI 1945	UUD RI 1945	UUD NRI 1945	UUD NRI 1945
Tap MPR	Tap MPR	UU/Permu	Tap MPR
UU/Permu	UU	Peraturan Pemerintah	UU/Permu
Peraturan Pemerintah	Permu	Peraturan Presiden	Peraturan Pemerintah
Peraturan Pelaksanaan (Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, Dan Lain-Lain)	Peraturan Pemerintah	Peraturan Daerah (Perda Prov, Perda Kab/Kota, Perdes)	Peraturan Presiden
	Keputusan Presiden		Peraturan Daerah Provinsi
	Peraturan Daerah		Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Sumber: *Bahan Hukum Primer, penulis, 2021*

Berdasarkan tabel diatas dari beberapa peraturan yang mengatur tentang jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan tidak menyebutkan keberadaan surat edaran. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 masih mengakui keberadaan peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Jika dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, peraturan

¹⁶² Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

perundang-undangan selain yang dimaksud dalam hierarki di atur dalam bab penjelasan pasal 7 ayat (4) yaitu mengakui peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, Lembaga atau komisi setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang. Sementara dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 keberadaan peraturan perundang-undangan diluar hierarki yang dimaksud diatur dalam pasal 8 ayat (1) yang mana masih dalam satu bab III jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Ketiadaan pengaturan tersebut telah cukup menunjukkan surat edaran bukan merupakan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian eksistensi surat edaran tidak dapat ditemukan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dari analisis tersebut menunjukkan surat edaran bukan merupakan peraturan perundang-undangan sehingga tidak mampu memuat norma hukum yang memiliki sifat mengatur layaknya peraturan perundang-undangan.

Surat edaran merupakan norma kewenangan bebas pejabat pemerintah untuk menjalankan kebijakan-kebijakan yang bersifat bebas. Definisi surat edaran dapat ditemukan pada peraturan-peraturan dibawah ini:

Tabel 9

Definisi Surat Edaran Secara Yuridis

Permen PAN-RB No 80 Tahun 2012	Peraturan Arsip NRI No 7 Tahun 2018	Permen Kesehatan No 14 Tahun 2017	Peraturan Kepala Kepolisian NRI No 7 Tahun 2017
Surat edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak	Surat edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak (naskah dinas arahan)	Surat edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak	Surat edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang tata cara yang berlaku ataupun ketentuan yang harus diperhatikan berdasarkan peraturan perundang-undangan (naskah dinas pengaturan)

Sumber: *Bahan Hukum Primer, diolah oleh Penulis, 2021*

Berdasarkan tabel diatas definisi surat edaran dapat ditemukan di dalam peraturan-peraturan lembaga atau instansi pemerintahan seperti Peraturan Menteri Kesehatan, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Peraturan Kepala Kepolisian, Peraturan Arsip Nasional. Surat edaran hanya dapat ditemukan pada peraturan-peraturan instansi atau lembaga pemerintah yang tidak memiliki kewenangan peraturan perundang-undangan.

Keempat peraturan yang mengatur tentang definisi surat edaran semuanya menyatakan bahwa surat edaran adalah naskah dinas yang bersifat pemberitahuan tentang hal-hal tertentu atau tata cara yang berlaku yang digunakan pada kondisi penting dan mendesak.¹⁶³ Dari definisi diatas dapat dilihat komponen materinya yaitu unsur pertama suatu naskah dinas, yang berarti merujuk pada suatu informasi tertulis sebagai alat komunikasi kedinasan yang dibuat dan/atau dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang di lingkungan instansi pemerintah. Unsur kedua bersifat pemberitahuan yang berarti penyampaian suatu informasi mengenai hal-hal tertentu. Makna pemberitahuan sangatlah luas, konsekuensi yang lahir tergantung pada konteks pemberitahuan tersebut bisa dengan suatu keharusan melaksanakan sesuatu atau hanya sekedar arahan. Makna pemberitahuan berarti mengandung hal tertentu yang sifatnya informatif bukan mengatur. Dari komponen waktu yang dapat digunakan untuk menerbitkan surat edaran adalah dalam kondisi penting dan mendesak. Ini berarti bahwa penggunaan surat edaran tidak serta merta dapat diterbitkan setiap saat.

Menurut Bagir Manan surat edaran tidak secara langsung mengikat hukum tetapi mengandung relevansi hukum. Tidak secara langsung mengikat hukum berarti kekuatan mengikatnya hanya berlaku bagi lingkungan pejabat pemerintahan yang menerbitkan surat edaran.¹⁶⁴ Sejalan dengan Bagir Manan, Philipus M Hadjon menyatakan surat edaran tidak mengikat hukum secara langsung melainkan memiliki relevansi hukum. Lemahnya daya ikat ini merupakan konsekuensi dari kedudukan surat edaran yang bukan peraturan perundang-undangan.¹⁶⁵ Menurut Ridwan H.R surat edaran merupakan peraturan umum untuk melaksanakan suatu wewenang pemerintahan yang pembuatannya tidak

¹⁶³ Lampiran Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2017 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Kesehatan.

¹⁶⁴ Mohammad Yuhdi, *Op. Cit*, hlm. 75.

¹⁶⁵ MYS, Surat Edaran Kerikil dalam Perundang-undangan, <https://www.hukumonline.com>, diakses pada 25 Januari 2021.

memiliki dasar yang tegas dalam peraturan perundang-undangan.¹⁶⁶ Dari ketiga pendapat tersebut mengatakan Ketiadaan wewenang pada pembuat surat edaran menimbulkan lemahnya daya ikat surat edaran. Laica Marzuki memberikan sudut pandang lain, surat edaran memang sebagai perwujudan diskresi pemerintah yang ditujukan keluar lalu mengikat masyarakat. Muatan surat edaran bersifat umum yang melampaui cakupan peraturan perundang-undangan dan merupakan pengaturan operasional serta pembuat surat edaran tidak memiliki wewenang peraturan perundang-undangan. Pendapat Laica Marzuki cukup menyimpangi makna surat edaran itu sendiri yang mana sebagai alat komunikasi kedinasan yang bersifat pemberitahuan yang berarti keberlakuan surat edaran cukup untuk lingkungan kedinasan terkait.¹⁶⁷ Dari keempat pendapat diatas menunjukkan adanya dinamika pemahaman terhadap surat edaran. Ketiga ahli menyatakan surat edaran tidak memiliki daya ikat hukum secara langsung namun memiliki relevansi hukum dan dasar pembuatan surat edaran tidak diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Sementara pendapat lain menyatakan surat edaran merupakan perwujudan diskresi pemerintah yang ditujukan keluar sehingga memiliki daya ikat hukum terhadap masyarakat. Secara umum kedua sudut pandang ini menunjukkan adanya jenis dan sifat peraturan kebijakan di Indonesia.

Atas dasar perkembangan tersebut lahir peraturan kebijakan formal dan peraturan kebijakan material. Peraturan kebijakan formal untuk menyebut surat edaran, instruksi, juklak, juknis dan sejenisnya. Aspek penandanya adalah bentuk asli dari peraturan kebijakan. Sementara peraturan kebijakan material aspek penandanya adalah materi atau substansi yang didasarkan atas diskresi sehingga bentuk peraturan itu seperti peraturan perundang-undangan.¹⁶⁸ Dalam beberapa peraturan instansi atau lembaga pemerintah seperti Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 14 Tahun 2017 tentang Tata Naskah Dinas Lingkungan Kementerian Kesehatan dikenal berbagai macam naskah dinas yang terdiri atas naskah dinas arahan, naskah dinas korespondensi, naskah dinas khusus, laporan dan telaah staf. Surat edaran masuk dalam kategori naskah dinas pengaturan yang merupakan

¹⁶⁶ Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm. 10

¹⁶⁷ H.M. Laica Marzuki, **Kebijakan yang Diperjanjikan**, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Volume 21, Nomor 3, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 1991, hlm. 269-270.

¹⁶⁸ Victor Immanuel W Nalle, *Op. Cit*, hlm. 70.

bagian dari naskah dinas arahan. Naskah dinas pengaturan terdiri atas peraturan, instruksi, standar operasional prosedur dan surat edaran. Setiap bentuk naskah dinas memiliki fungsi yang berbeda. Bentuk naskah dinas peraturan keberlakuannya mengikat secara umum, bersifat mengatur dan memuat kebijakan pokok. Tentunya hal ini berbeda dengan surat edaran yang hanya bersifat pemberitahuan yang maknanya sangat luas dan tidak pasti.

Jika dilihat secara umum hal ini mirip dengan jenis peraturan kebijakan dalam hukum administrasi belanda, Van Wijk membagi peraturan kebijakan dalam dua bentuk yaitu peraturan kebijakan yang dibuat dan berlaku bagi kalangan pembuat tersebut dan peraturan kebijakan yang dibuat dan berlaku bagi bawahan pembuat tersebut. Sehingga disini pendapat Van Wijk menunjukkan bahwa peraturan kebijakan tidak memiliki keberlakuan di masyarakat. Menurut Van Der Vlies peraturan kebijakan ada dua bentuk, pertama peraturan kebijakan karena kewenangan membuat keputusan (*beschikking*) yaitu peraturan kebijakan yang timbul karena kewenangan pejabat pemerintah dari undang-undang untuk memberikan keputusan namun pembuat undang-undang tidak merinci norma-norma apa saja yang perlu diperhatikan dalam pembuatan peraturan tersebut sehingga hal ini mengakibatkan ketidakpastian hukum bentuk peraturan kebijakan. Kedua peraturan kebijakan karena kewenangan membuat keputusan lainnya yaitu pelaksanaan terhadap suatu perintah undang-undang.

Wewenang penetapan dan penandatanganan surat edaran oleh pejabat pimpinan tertinggi instansi pemerintah dapat dilimpahkan kepada pejabat pimpinan sekretariat instansi pemerintah atau pejabat yang ditunjuk sesuai dengan substansi surat edaran. Pelimpahan tersebut tidak terjadi perubahan apa-apa mengenai distribusi wewenang yang telah ada yang ada hanya suatu hubungan internal. Secara konkret dapat digambarkan seperti hubungan antara Menteri dan dirjen atau irjenya, dimana Menteri menugaskan dirjen atau sekjenya untuk atas nama Menteri melakukan tindakan hukum dan mengambil serta mengeluarkan keputusan-keputusan tertentu. Menurut Indroharto wewenang semacam ini disebut dengan mandat.¹⁶⁹ Bagir Manan memberikan pendapatnya akan hal itu, menurutnya ciri yang paling utama dari surat edaran adalah tidak adanya wewenang pemerintah membuat aturan tersebut. Tidak

¹⁶⁹ Indroharto, *Op. Cit.* hlm. 152.

adanya wewenang diinterpretasikan tidak adanya peraturan perundang-undangan yang secara tegas memberikan kewenangan pada pemerintah untuk mengeluarkan surat edaran.¹⁷⁰ Sering kali permasalahan yang ada membuat pemerintah kesulitan dalam menyelesaikannya jika hanya berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Kondisi inilah yang membuat penerbitan surat edaran menjadi relevan dibuat oleh pemerintah. Justru dengan tidak diterapkannya surat edaran menimbulkan potensi bertentangan dengan asas kepercayaan (*vertrouwensbeginnel*) yang dimiliki pemerintah.

Penanganan pandemi COVID-19 pemerintah terkesan panik dan bingung. Banyak produk hukum diterbitkan instansi pemerintah yang tidak disadari terdapat muatan-muatan yang tumpang tindih satu sama lain dan banyak pengecualian sehingga berimplikasi pada penegakan hukum yang lemah. Pandemi COVID-19 sudah berlangsung satu tahun, dalam penanganannya diperlukan tindakan sigap dan cepat pemerintah. Pemerintah tidak bisa terus-terusan menerbitkan himbauan-himbau saja tanpa pengaturan yang pasti dengan sanksi hukum yang tegas dan jelas seperti sanksi administratif kepada para pelanggarnya agar tercipta tertib hukum. Sejak pandemi COVID-19 trend menerbitkan surat edaran oleh pejabat pemerintah seolah membuat surat edaran daya ikat hukum yang kuat. Sementara seperti dijelaskan sebelumnya bahwa surat edaran tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Padahal hukum positif Indonesia mengenal perundang-undangan selain yang disebutkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan memiliki daya ikat hukum lebih kuat karena telah diatur dalam peraturan perundang-undangan seperti Peraturan Menteri atau Peraturan Kepala Badan.

Banyaknya surat edaran yang terbit pada masa pandemi seolah menunjukkan bahwa pemerintah kebingungan menerbitkan regulasi yang tepat dalam kondisi mendesak ini. Banyak istilah yang lahir saat pandemi ini seperti pembatasan sosial berskala besar (PSBB), PSBB transisi, PSBB ketat, Pembatasan sosial berskala mikro (PSBM), pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat (PPKM) dan PPKM skala mikro serta sejumlah istilah kebijakan lain bidang kesehatan seperti tes rapid, tes antigen dan tes swab.¹⁷¹ Keberadaan surat edaran

¹⁷⁰ Muhammad Thabrani Muthalib, *Op. Cit.*, hlm 98-100

¹⁷¹ Tempo, Gonta-Ganti Kebijakan COVID-19, <https://koran.tempo.co>, diakses pada 20 Januari 2021.

sebagai produk hukum dalam penanggulangan COVID-19 sering kali menimbulkan pro kontra pada lapisan masyarakat seperti surat edaran larangan mudik, surat edaran asimilasi nara pidana, surat edaran tentang pemberian THR dan surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19. Tuntutan untuk melakukan tindakan secara sigap dan cepat dalam kondisi penting dan mendesak membuat pemerintah memilih surat edaran tanpa mencermati kedudukan dan kekuatan hukum mengikat surat edaran. Alhasil sejumlah surat edaran yang keluar terkesan layaknya peraturan perundang-undangan. Sebaran jumlah surat edaran yang dibentuk dengan nomenklatur penanganan COVID-19 berjumlah sebagai berikut:¹⁷²

Tabel 10
Persebaran Surat Edaran

Tingkat Pemerintahan	Jumlah
Pemerintah Pusat	60 Surat edaran
Pemerintah Daerah Provinsi	65 Surat edaran
Pemerintah Kabupaten/Kota	68 Surat Edaran
Total: 193 Surat Edaran	

Sumber: *Bahan Hukum Sekunder, diolah oleh Penulis, 2021.*

Seperti dijelaskan sebelumnya surat edaran digolongkan sebagai produk tata naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Secara terminologi makna pemberitahuan pada definisi tersebut dapat diinterpretasikan bahwa materi muatan yang diatur dalam surat edaran bersifat pengumuman, maklumat atau perbuatan memberitahukan.¹⁷³ Berdasarkan tabel sebaran jumlah surat edaran di tingkat pusat terdapat 60 surat edaran, ditingkat pemerintah daerah provinsi terdapat 65 surat edaran dari 34 provinsi dan ditingkat kabupaten/kota terdapat 68 surat edaran dari 23 kota/kabupaten yang melaksanakan PSBB. Dari jumlah tersebut dapat diperkirakan apabila 514 pemerintah kota/kabupaten di Indonesia semuanya menerbitkan surat edaran. Sebaran surat edaran tersebut tidak sepenuhnya mampu mengatasi COVID-19. Sejumlah surat edaran justru mengandung cacat formil atau materiil dalam materi muatannya serta sering kali penerbitan surat

¹⁷² Nando, Webinar: Kedudukan Surat Edarana sebagai Produk Hukum dalam Penanggulangan COVID-19, Puskapsi Fakultas Hukum, Universitas Jember, 2020.

¹⁷³ <https://kbbi.web.id/pemberitahuan>

edaran ini menimbulkan tumpang tindih peraturan. Ketidaksesuaian surat edaran secara format seperti bentuk surat edaran, penomoran, tata letak lambang negara, tanggal surat hingga pejabat yang berwenang jika disesuaikan dengan Peraturan MENPARN-RB nomor 80 tahun 2012 tentang pedoman tata naskah dinas instansi pemerintah terdapat 120 surat edaran yang mengandung cacat formil. Sementara secara materiil dari 193 surat edaran di tingkatan pemerintahan terdapat 123 surat edaran yang seharusnya materi muatannya diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Hakekat surat edaran adalah tata naskah dinas ditujukan untuk mengatasi kondisi penting dan mendesak ini berarti pemerintah yang menerbitkan surat edaran akan menggunakan kewenangan diskresinya.¹⁷⁴ Perlu diketahui bahwa produk tata naskah dinas tidak memiliki daya ikat hukum seperti layaknya peraturan perundang-undangan sehingga keberlakuan tata naskah dinas bersifat internal lingkungan pejabat yang menerbitkan surat edaran tersebut. Surat edaran diterbitkan atas dasar diskresi yang mana kewenangan itu diluar yang diberikan oleh undang-undang, namun pada praktiknya justru surat edaran yang keluar atas kewenangan tersebut memiliki norma yang keberlakuannya mengikat secara umum layaknya peraturan perundang-undangan.

Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa peraturan perundang-undangan merupakan norma yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh badan perwakilan rakyat bersama pemerintah baik tingkat pusat atau daerah. Sifat mengikat secara umum memiliki korelasi dengan jaminan kepastian hukum dan penegakan hukum yang jelas dan tegas. Sementara surat edaran tidak memiliki kekuatan mengikat secara umum layaknya peraturan perundang-undangan. Keduanya memiliki sifat dan karakteristik yang saling bertolakbelakang. Namun tidak sedikit surat edaran yang mengandung norma mengikat secara umum. Perlu untuk mengetahui kekuatan mengikat umum suatu peraturan. Menurut Van Der Vlies membagi aspek keumuman peraturan menjadi empat antara lain: 1) keumuman menurut tempat; 2) keumuman menurut waktu; 3) peraturan yang ditujukan untuk kondisi yang berulang; dan 4) keumuman menurut subyek hukum.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Nando, *Log.Cit.*

¹⁷⁵ Victor Immanuel W Nalle, *Op. Cit.*, hlm 125.

Aspek pertama keumuman menurut tempat berhubungan dengan wilayah keberlakuan suatu peraturan. Van Der Vlies menginterpretasikan wilayah keberlakuan ini berhubungan dengan batasan wewenang oleh wilayah atau tempat. Keumuman tempat ini relatif, jika suatu badan pemerintah membentuk peraturan kebijakan untuk pegawai pemerintahan tersebut maka tindakan itu dilakukan atas batas wilayah kewenangannya (*onbevoegdheid ratione loci*). Aspek kedua, keumuman menurut waktu berhubungan dengan berapa lama peraturan tersebut diberlakukan. Jika terdapat suatu keadaan yang menunjukkan peraturan tersebut tidak relevan lagi dengan perkembangan maka perlu untuk dirubah atau dicabut. Dalam konteks peraturan kebijakan tidak terdapat batas waktu minimum keberlakuan kecuali jika peraturan tersebut mengamanatkan adanya jangka waktu keberlakuan. Aspek ketiga, peraturan ditujukan untuk kondisi yang berulang. Dapat dikatakan peraturan tersebut tidak dibuat untuk satu peristiwa yang konkret atau untuk banyak peristiwa yang akan timbul dikemudian hari. Jika suatu peraturan hanya dapat diterapkan untuk satu kali peristiwa saja maka peraturan itu akan kehilangan sifat umumnya. Aspek keempat, keumuman menurut subyek hukum. Aspek ini merupakan aspek penting untuk menjelaskan karakter kekuatan mengikat umum suatu peraturan. Makna umum dalam aspek ini berarti semua orang menjadi sasaran dalam peraturan tersebut. Namun tidak berarti bahwa semua orang merupakan sasaran peraturan tanpa pengecualian tergantung substansi peraturan. Sebagian besar peraturan perundang-undangan ditujukan untuk seluruh subyek hukum. Konteks peraturan kebijakan merupakan peraturan yang tidak memiliki kekuatan mengikat untuk seluruh subyek hukum. Dalam kaitannya dengan sejumlah surat edaran ditujukan bagi pejabat administrasi dalam melaksanakan tugasnya untuk mengisi kekosongan aturan ataupun norma yang kabur.

Meskipun hierarki peraturan perundang-undangan tidak mengakui adanya peraturan kebijakan namun dapat dilakukan interpretasi terhadap pasal 8 ayat 1 dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. pasal 8 ayat (1) mengakui peraturan-peraturan yang dibuat oleh beberapa lembaga negara seperti MPR, DPR, DPD, MA, MK, KY, BPK, Kementerian. Dalam ayat (2) disebutkan peraturan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Menurut pendapat Maria Farida Indrati

bahwa suatu peraturan mempunyai daya berlaku dan daya ikat bagi setiap orang ketika dilakukan pengundangan. Pengundangan yang dimaksud adalah peraturan tersebut diundangkan dalam lembaran negara atau berita negara.¹⁷⁶

Apabila surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 dilihat dari kepastian hukum maka hal ini dapat dilihat aspek substansi yaitu berdasarkan muatan materi yang diatur dalam masing-masing surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 sebagai berikut:

Tabel 11

Perbedaan Materi Muatan Surat Edaran Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19

SE Nomor: HK.02.02/I/2875/2020 tentang batasan tarif tertinggi pemeriksaan rapid tes antibodi	SE Nomor: HK.02.02/I/4611/2020 tentang batasan tarif tertinggi pemeriksaan rapid tes antigen swab	SE Nomor: HK.02.02/I/3713/2020 tentang batasan tarif tertinggi pemeriksaan <i>real time polymerase chain reaction (RT-PCR)</i>
Tujuan: a. memberikan kepastian bagi masyarakat dan pemberi layanan pemeriksaan rapid b. Memberikan jaminan bagi masyarakat agar mudah mendapatkan layanan skrining COVID-19	Tujuan: memberikan kepastian harga pemeriksaan rapid test antigen-swab yang bervariasi dengan mempertimbangkan komponen jasa pelayanan, bahan habis pakai dan reagen, biaya administrasi dan komponen lainnya.	Tujuan: memberikan kepastian harga pemeriksaan RT-PCR yang bervariasi dengan mempertimbangkan komponen jasa pelayanan, bahan habis pakai dan reagen, biaya administrasi dan komponen lainnya.
Sehubungan dengan hal tersebut, kepada pihak terkait mengintruksikan kepada fasilitas pelayanan Kesehatan dalam memberikan pelayanan	Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini disampaikan bahwa dalam pelayanan pemeriksaan rapid test antigen-swab oleh fasilitas pelayanan Kesehatan untuk	Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini disampaikan bahwa dalam pelayanan pemeriksaan RT-PCR oleh fasilitas pelayanan Kesehatan untuk

¹⁷⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, **Ilmu Perundang-Undangan Dasar dan Pembentukannya**, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 176.

pemeriksaan rapid test antibodi untuk mengikuti batasan tarif maksimal dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:	memperhatikan hal-hal sebagai berikut:	memperhatikan hal-hal sebagai berikut:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Batasan tarif tertinggi untuk pemeriksaan rapid test antibodi adalah Rp. 150.000 2. Besaran tarif tertinggi sebagaimana dimaksud pada angka 1 berlaku untuk masyarakat yang melakukan pemeriksaan rapid test antibodi atas permintaan sendiri 3. Pemeriksaan rapid test antibodi dilaksanakan oleh tenaga Kesehatan yang memiliki kompetensi dan berasal dari fasilitas pelayanan Kesehatan 4. Agar fasilitas pelayanan Kesehatan memberikan pelayanan pemeriksaan rapid test antibodi dapat mengikuti batasan tarif tertinggi yang ditetapkan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Batasan tarif tertinggi rapid test antigen-swab sebesar Rp. 250.000 untuk pulau jawa dan Rp. 275.000 untuk luar pulau jawa 2. Batasan tersebut tidak berlaku bagi fasilitas Kesehatan yang mendapatkan hibah/bantuan alat/reagen/APD/BHP dari pemerintah 3. Besaran tarif tertinggi berlaku untuk masyarakat yang melakukan rapid tes antigen-swab atas permintaan sendiri 4. Agar fasilitas pelayanan Kesehatan yang memberikan pemeriksaan skrining tersebut dapat mengikuti batasan tarif tertinggi yang telah ditetapkan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Batasan tarif tertinggi untuk pemeriksaan RT-PCR termasuk pengambilan swab adalah Rp.900.000 2. Batasan tarif tertinggi sebagaimana dimaksud pada angka 1 berlaku untuk masyarakat yang melakukan pemeriksaan RT-PCR atas permintaan sendiri/mandiri 3. Batasan tarif tertinggi sebagaimana dimaksud pada angka 1 tidak berlaku untuk kegiatan penelusuran kontak atau rujukan kasus COVID-19 ke rumah sakit yang penyelenggaraannya mendapatkan bantuan pemeriksaan RT-PCR dari pemerintah atau merupakan bagian dari penjaminan pembiayaan pasien COVID-19

Sumber: *Bahan Hukum Primer, diolah oleh penulis, 2021*

Berdasarkan tabel diatas, surat edaran dibentuk atas dasar memberikan kepastian hukum terkait harga skrining COVID-19 yang variatif. Pemberian kepastian ini dimaksudkan untuk melindungi hak-hak masyarakat selaku konsumen atau pengguna layanan skrining COVID-19 dari praktek monopoli harga pihak-pihak pemberi layanan sehingga diharapkan dengan adanya surat edaran mampu memberikan jaminan perlindungan hukum sebagaimana cita-cita kepastian hukum. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa konsep kepastian hukum mengandung norma hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara umum. Makna umum berarti berlaku untuk subyek-subyek hukum yang memiliki relevansi dengan substansi aturan. Konsep kepastian hukum membebaskan suatu aturan yang memiliki keharusan atau kewajiban dalam pelaksanaannya. Jika dilihat isi surat edaran tersebut, dalam pengaturan muatan materi hanya bersifat "menginstruksikan" dan "disampaikan". Makna menginstruksikan atau menyampaikan tidak mengandung suatu keharusan atau kewajiban dalam menjalankan aturan yang dibuat. Penggunaan frasa tersebut mempengaruhi hakikat pembentukan surat edaran yang mana untuk memberikan suatu kepastian hukum terhadap harga skrining COVID-19 yang variatif.

Berdasarkan tujuan tersebut maka dapat dikatakan bahwa keberlakuan muatan materi yang diatur dalam surat edaran tidak hanya menyangkut pihak penyedia pelayanan Kesehatan skrining COVID-19 melainkan juga masyarakat khususnya pengguna skrining COVID-19. Keberlakuan norma hukum yang tidak hanya untuk internal pelayanan Kesehatan memberikan konsekuensi yuridis dimana surat edaran memiliki kekuatan mengikat secara umum. Konsekuensi tersebut menjadi tidak sinkron dengan bentuk fisik pengaturan yang hanya sebatas surat edaran. Muatan materi surat edaran juga menyangkut perlindungan hukum terhadap jaminan pelayanan Kesehatan yang merupakan salah satu hak dasar yang dijamin oleh konstitusi sehingga tidak cukup jika hanya diatur dalam bentuk surat edaran saja.

Masih banyak dijumpai surat edaran yang materinya bertentangan dengan asas kepastian hukum sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya. Surat edaran yang tidak memenuhi kepastian hukum itu tidak mampu memiliki kekuatan hukum mengikat sehingga tidak dapat lagi dijadikan dasar hukum atau rambu-rambu untuk mengatur aspek kehidupan masyarakat khususnya dalam hal biaya skrining COVID-19. Konsep kepastian hukum yang

digunakan oleh penulis adalah kepastian hukum merupakan suatu komponen sistem yang memberikan suatu kejelasan, keajegan, tidak menimbulkan aturan yang multitafsir.¹⁷⁷ Berdasarkan analisis substansi surat edaran yang hanya menggunakan frasa instruksi atau penyampaian dalam materi muatannya maka hal ini berpotensi menimbulkan pemaknaan yang multitafsir, sedangkan tujuan dari surat edaran itu adalah memberikan suatu kepastian hukum. Penggunaan frasa instruksi atau penyampaian berarti materi muatan tersebut hanya bersifat pemberitahuan atau informatif yang tidak memberikan kewajiban untuk melaksanakan aturan tersebut. Dalam hal ini telah cukup dikatakan bahwa surat edaran tidak memenuhi aspek kepastian hukum karena ketidakselarasan antara materi muatan surat edaran dengan tujuan pembentukan surat edaran.

Akibat hukum Surat Edaran Batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 yang tidak memiliki kepastian hukum. Berdasarkan substansi surat edaran yang tidak mengandung unsur kepastian hukum, hal ini menimbulkan kelemahan penegakan hukum terhadap pelaksanaan surat edaran. Kelemahan penegakan hukum ini selaras dengan sifat surat edaran yang tidak mampu melekat sanksi. Kelemahan ini berpotensi menimbulkan ketidakpatuhan dan penyalahgunaan peraturan oleh pihak-pihak penyedia fasilitas kesehatan yang mana dengan memberikan harga atau tarif skrining COVID-19 dalam bentuk-bentuk paket layanan kesehatan. Tidak adanya ketegasan dalam materi muatan suatu norma hukum membuat subyek hukum tidak memiliki kewajiban dalam mematuhi norma tersebut. Kondisi demikian membuat tujuan diterbitkannya surat edaran ini menjadi tidak terpenuhi. Surat edaran ini tidak mampu melindungi hak-hak masyarakat layaknya jaminan pelayanan kesehatan, transparansi informasi dan biaya dan lain sebagainya sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana analisis sebelumnya bahwa surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 tidak memenuhi 3 (tiga) syarat absahnya tindakan pemerintah yaitu aspek kewenangan, aspek prosedur dan aspek substansi yang mengandung pula aspek kepastian hukum, sehingga terdapat kemungkinan bahwa surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 dapat dibatalkan. Satu hal yang perlu ditekankan adalah surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-

¹⁷⁷ Nyoman Gede Remaja, Makna Hukum dan Kepastian Hukum, Jurnal Fakultas Hukum Volume 2 Nomor 1, 2014, hlm. 24-25.

19 merupakan suatu peraturan kebijakan (*beleidregels*) yang merupakan penetapan tertulis dari suatu tindakan pemerintah. Hal ini dikarenakan surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara, dalam hal pelayanan kesehatan.

Apabila dilihat berdasarkan pasal 87 UUAP, maka surat edaran ini dapat dikategorikan sebagai KTUN. Pasal 87 UUAP menyatakan:

"Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;**
- b. Keputusan badan dan/atau pejabat tata usaha negara dilingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggara negara lainnya;**
- c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;**
- d. Bersifat final dalam arti lebih luas;**
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau**
- f. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat."**

Berdasarkan ketentuan diatas surat edaran yang merupakan penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual serta berpotensi menimbulkan akibat hukum dapat dilakukan pengujian apabila:¹⁷⁸

- a. Kebijakan itu bertentangan dengan hak asasi manusia;*
- b. Apabila **materi muatan peraturan** tersebut **harusnya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan;***
- c. Terdapat unsur sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang dalam peraturan kebijakan tersebut.*

Meskipun surat edaran tidak dapat dilakukan pengujian kepada MA maupun MK karena kedudukannya yang bukan peraturan perundang-undangan, namun secara konseptual surat edaran dapat dilakukan pengujian melalui upaya administrasi apabila terhadap akibat-akibat hukum sebagai mana penjelasan diatas. Surat edaran dapat dikategorikan KTUN sebagaimana perluasan makna KTUN dalam pasal diatas, maka terhadap surat edaran berlaku pula asas praduga keabsahan (*presumption iustae causa*). Asas praduga keabsahan dapat dirujuk dalam pasal 33 ayat 2 UUAP yaitu:

"keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang tetap berlaku hingga berakhir atau dicabutnya keputusan atau dihentikannya tindakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang"

¹⁷⁸ Sadhu Bagas Suratno, *Op. Cit*, hlm. 173.

Berdasarkan hal demikian maka meskipun surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 tidak memenuhi kepastian hukum, akan tetap dianggap sah berlaku hingga dibatalkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang dengan melakukan pencabutan atau penarikan kembali.

C. Urgensi Penetapan Batasan Tertinggi Tarif Skrining COVID-19

Kesejahteraan warga negara merupakan salah satu cita-cita dibentuknya suatu negara. Negara dibentuk harus mampu memberikan kesejahteraan bagi warga negaranya. Jaminan sosial menjadi aspek penting dalam rangka menyejahterakan warga negara tentunya dalam konteks ini adalah jaminan sosial terhadap pelayanan kesehatan.¹⁷⁹ Kedudukan surat edaran dalam hukum positif indonesia dikenal sebagai peraturan kebijakan (*beleidregels*), beberapa ahli hukum tata negara menyebutnya dengan istilah peraturan perundang-undangan semu (*pseudowetgeving*) atau kerikil peraturan perundang-undangan. Kedudukan surat edaran sebatas produk tata naskah dinas yang berisi pemberitahuan akan hal tertentu sehingga sifatnya hanya informatif. Oleh karena sifatnya yang informatif maka idealnya surat edaran tidak dapat mengandung materi muatan yang melampaui batas kewenangannya dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Dalam surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 materi muatan yang diatur tidak mampu memberikan jaminan kepastian hukum. Sementara tujuan diterbitkannya surat edaran tersebut untuk mengatasi variasi harga skrining COVID-19 dengan memberikan suatu kepastian hukum akan harga skrining COVID-19. Sifat materi muatan yang hanya instruksi atau pemberitahuan tidak memberikan konsekuensi keharusan atau kewajiban dalam memperhatikan atau menetapkan tarif skrining COVID-19 sesuai batasan yang ditetapkan oleh pemerintah. Hal tersebut menimbulkan beberapa akibat hukum seperti banyak pihak yang menyalahgunakan aturan surat edaran tersebut karena tidak ada ketegasan dari pihak pemerintah untuk menerapkan materi muatan yang dikandung surat edaran. Sejumlah pihak pelayanan kesehatan terkesan melakukan permainan harga dengan menawarkan paket-paket komplis skrining COVID-19 beserta pemeriksaan kesehatan lainnya. Sehingga tujuan diterbitkannya surat edaran tentang batasan tertinggi tarif skrining COVID-19 terkesan tidak terpenuhi.

¹⁷⁹ Dewi Cahyandari, dkk, **Hak Monopoli Negara dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Perspektif Negara Kesejahteraan**, Jurnal Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2015, hlm. 2-3.

Sebagaimana penjelasan sebelumnya bahwa surat edaran batasan tertinggi tarif skrining COVID-19 mengandung cacat materiil pada substansi surat edaran maka terdapat kemungkinan surat edaran dapat dilakukan pembatalan. Selain itu apabila dilihat berdasarkan tindakan hukum pemerintah maka Direktorat jenderal pelayanan kesehatan dalam menerbitkan surat edaran ini tidak memenuhi beberapa aspek keabsahan tindakan pemerintah yaitu aspek prosedur yang meliputi asas negara hukum dan asas instrumental serta aspek susbtansi.

Bahwa manusia senantiasa ingin mendapatkan rasa aman dari segala macam hal yang berpotensi dapat mengancam keberlangsungan hidupnya. Berangkat dari hakikat manusia sebagai makhluk hidup yang membutuhkan rasa aman maka negara wajib menjamin pemenuhan hak-hak dasar dan perlindungan hukum yang dituangkan dalam bentuk aturan yang memiliki kepastian hukum.¹⁸⁰

Oleh karenanya diperlukan peran serta pemerintah dalam masalah penetapan tarif pemeriksaan skrining COVID-19 agar masyarakat tidak merasa dimanfaatkan untuk mencari keuntungan oleh pihak-pihak penyedia layanan kesehatan. Berdasarkan Undang-Undang tentang Rumah Sakit dan Peraturan Presiden tentang Jaminan Kesehatan, Menteri atau kepala lembaga pemerintah non departemen menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria untuk pelaksanaan urusan wajib dan urusan pilihan. Menteri memikul kewenangan atribusi untuk melakukan kendali mutu dan biaya layanan kesehatan.

Berdasarkan faktor-faktor penyebab dan akibat hukum yang ditimbulkan dari surat edaran diatas maka perlu adanya suatu tindakan pemerintah khususnya Menteri Kesehatan untuk menetapkan kebijakan batasan tertinggi tarif skrining COVID-19 secara jelas dan pasti serta memiliki kekuatan hukum mengikat. Skrining COVID-19 merupakan bagian dari hak dasar warga negara untuk mendapat jaminan sosial dalam pelayanan kesehatan khususnya pada saat pandemi COVID-19. Hal itu merupakan bagian kewenangan pemerintah dibidang pengaturan pelayanan publik yaitu penanganan bidang kesehatan yang secara yuridis menjadi urusan pemerintah yang dibagi antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan.¹⁸¹

¹⁸⁰ Ibid, hlm. 9.

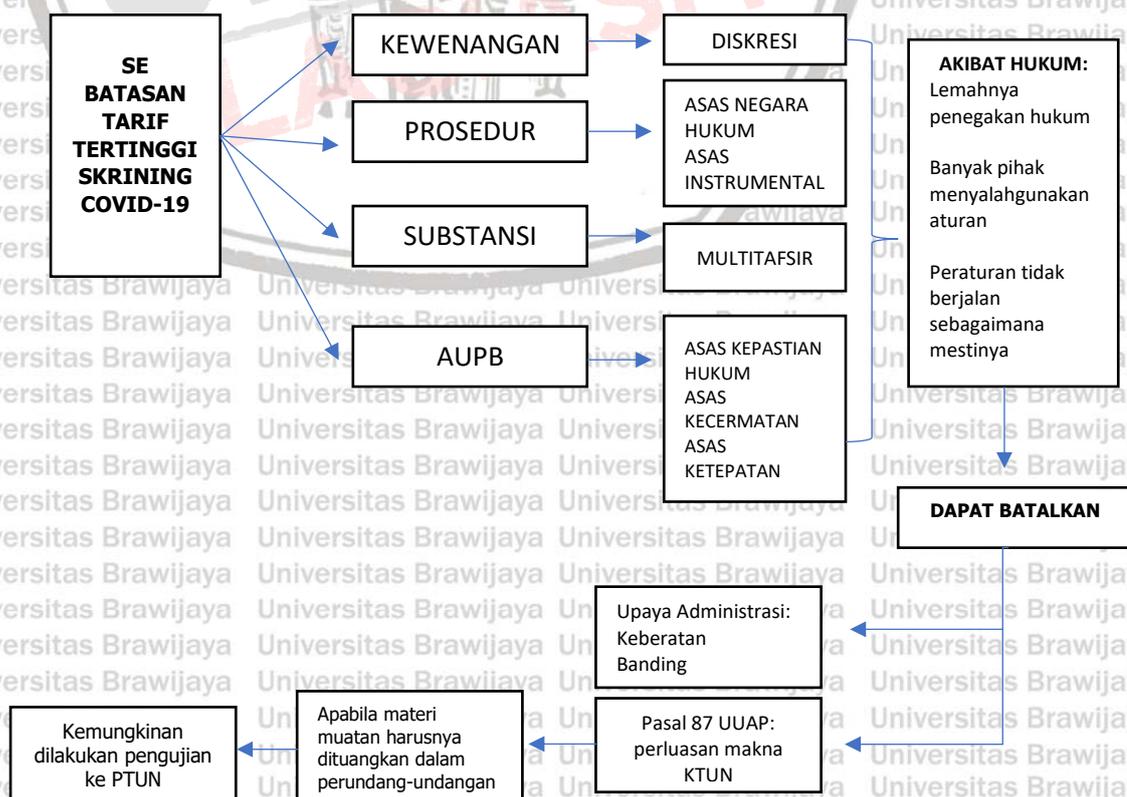
¹⁸¹ Pasal 2 Ayat (4) dan Pasal 9 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

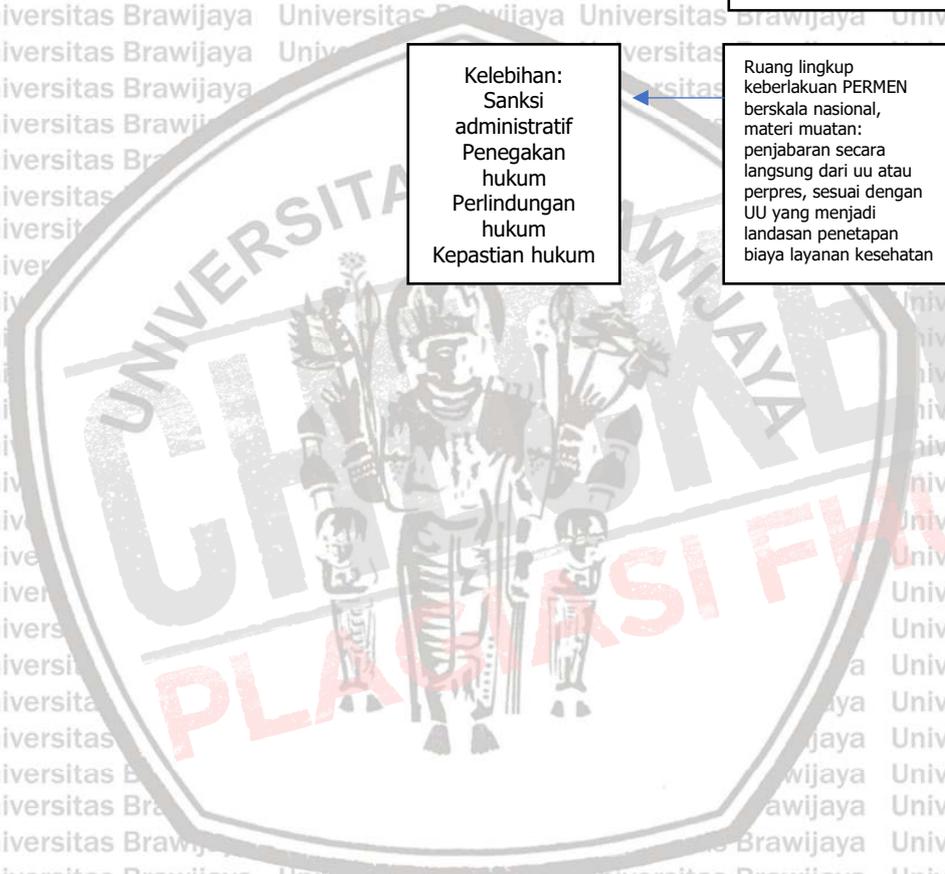
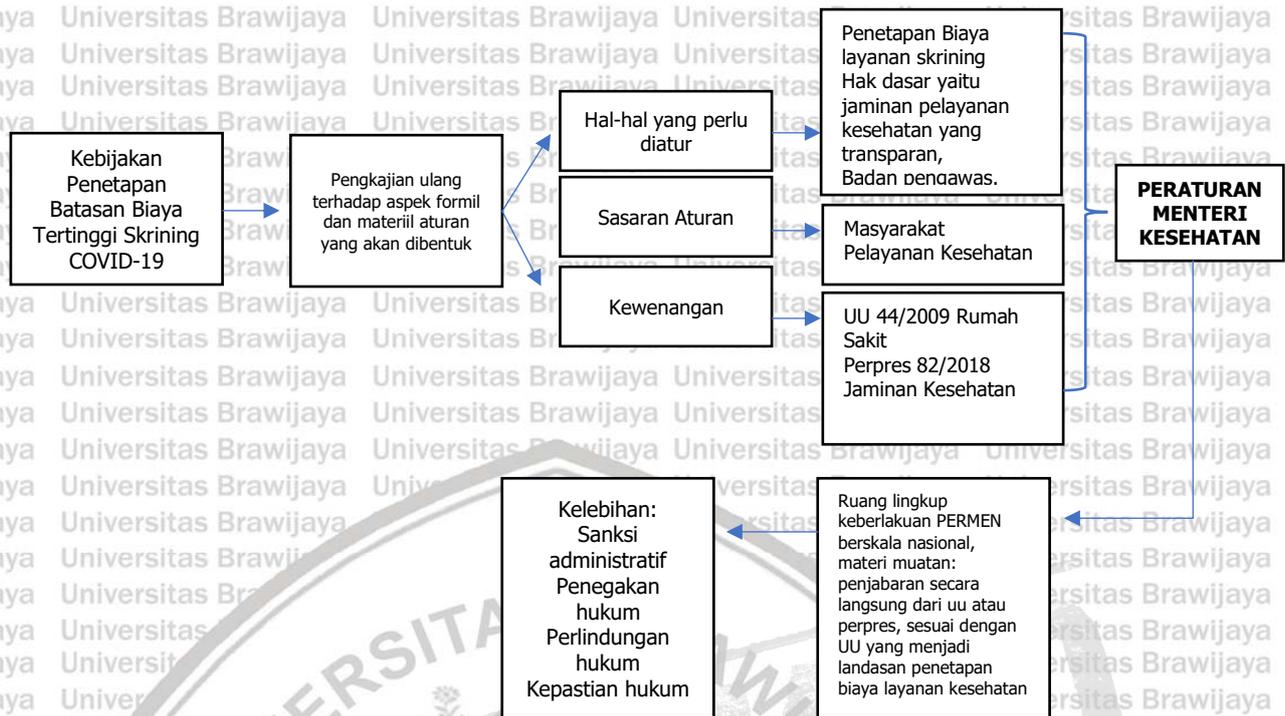
Penetapan batasan tertinggi tarif skrining COVID-19 dapat diwujudkan dengan melakukan penarikan kembali atau pencabutan surat edaran dan melakukan perubahan terhadap materi muatan yang diatur dalam surat edaran. Perubahan terhadap aturan tersebut dapat dilakukan dengan pengaturan penetapan batas tarif tertinggi skrining COVID-19 dalam bentuk Peraturan Menteri Kesehatan yang dikeluarkan oleh Menteri Kesehatan. Terdapat beberapa alasan yang mendasari keharusan untuk merubah kebijakan penetapan batasan tertinggi tarif skrining COVID-19 ke dalam bentuk Peraturan Menteri yang meliputi:

- a) Tindakan pemerintah dalam menetapkan batasan tertinggi tarif skrining COVID-19 dalam bentuk Peraturan Menteri sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang tentang Rumah Sakit dan Peraturan Presiden tentang Jaminan Kesehatan;
 - b) Peraturan Menteri dapat mengandung nilai kepastian hukum dan kekuatan hukum mengikat. Kedudukan atau eksistensi Peraturan Menteri lebih diakui dalam pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Grand design urgensi pengaturan batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan 2

Grand Design Pengaturan Batasan Tarif Tertinggi Skrining COVID-19





BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan pembahasan mengenai keabsahan dan akibat hukum surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 sebagaimana telah diuraikan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa tindakan hukum pembentukan surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 tidak memiliki keabsahan hukum. Tiga aspek keabsahan tindakan hukum pemerintah yang tidak terpenuhi memberikan konsekuensi surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 tidak sah secara hukum.
2. Bahwa surat edaran batasan tarif tertinggi skrining COVID-19 tidak memenuhi aspek kepastian hukum. Tidak terpenuhinya aspek kepastian hukum menimbulkan sejumlah akibat yaitu: (1) lahirnya potensi penyalahgunaan surat edaran oleh sejumlah pihak penyedia layanan kesehatan; (2) kelemahan pada sisi penegakan hukum; (3) terdapat kemungkinan surat edaran dapat dibatalkan.
3. Urgensi dari penetapan batasan tertinggi tarif skrining COVID-19 adalah surat edaran batasan tertinggi tarif skrining COVID-19 tidak sah secara hukum dan kedudukan surat edaran yang tidak mampu mengandung jaminan kepastian hukum sehingga mengakibatkan lemahnya penegakan hukum dan penyalahgunaan aturan. Idealnya surat edaran hanya sebatas alat komunikasi kedinasan yang berisi pemberitahuan untuk kalangan internal, sehingga sifatnya informatif. Oleh karenanya surat edaran tidak boleh mengatur hal-hal yang melampaui materi kewenangannya dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian perlu membentuk aturan yang mampu mengandung kepastian hukum dan kekuatan hukum mengikat.

B. Saran

Didasarkan atas kesimpulan yang diuraikan diatas, maka saran yang hendak diberikan penulis yaitu:

1. Pemerintah Pusat: Direktorat Jenderal Pelayanan Kesehatan selaku pihak yang menerbitkan surat edaran untuk segera melakukan penarikan kembali atau pencabutan surat edaran dan melakukan koordinasi lebih lanjut dalam

membentuk aturan biaya skrining covid-19 yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mengingat kelemahan surat edaran, yang seharusnya kebijakan ini tidak cukup apabila hanya diatur dalam bentuk surat edaran.

2. Menteri Kesehatan: Segera membentuk Peraturan Menteri Kesehatan yang sesuai dengan kebijakan batasan tarif tertinggi skrining COVID-19. Hal ini agar sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit dan Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan. Perubahan dalam wujud Peraturan Menteri Kesehatan dapat memberikan suatu kekuatan hukum mengikat secara jelas sehingga dapat memenuhi aspek kepastian hukum yang berimplikasi pada penguatan penegakan hukum.



DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Anton M Moeliono, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 1990.

Azikin Zainal, **Pengantar Tata Hukum Indonesia**, Rajawali Press, Jakarta, 2012.

C.S.T. Kansil, **Latihan Ujian Pengantar Ilmu Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

Chainur Arrasjid, **Dasar-Dasar Ilmu Hukum**, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

Dinoroy Marganda Aritonang, **Aspek Hukum Penyelenggaraan Administrasi Publik di Indonesia**, PT Refika Aditama, Bandung, 2019.

E Fernando M Manulang, **Legisme Legalitas dan Kepastian Hukum**, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2017.

E Fernando M. Manulang, **Menggapai Hukum Berkeadilan Tindakan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai**, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2007.

Hotma P. Sibuea, **Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2010.

Indroharto, **Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku 1 Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara**, Penerbit Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.

Isrok dan Dhia Al Uyun, **Ilmu Negara**, Universitas Brawijaya (UB Press), Malang, 2012.

Iwan Permadi, **Kedudukan Masyarakat Adat di Nusantara dalam Ketatanegaraan Indonesia**, Prosiding Seminar Nasional II Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas, Padang, 2016.

Iwan Permadi, **Keadilan Sosial Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir**, Prosiding Seminar Nasional Revitalisasi Ideologi Pancasila dalam Aras Global Perspektif Negara Hukum, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2016.

Johnny Ibrahim, **Teori dan Metodologi dan Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia, Malang, 2008.

Kuntjoro Purbopranoto, **Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara**, Penerbit Alumni, Bandung, 1981.

Lutfi Effendi, **Pokok-Pokok Hukum Administrasi**, Bayumedia Publishing, Malang, 2004.

Miriam Budiarto, **Dasar-Dasar Ilmu Politik**, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

Muhammad Fajar, **Bunga Rampai Pandemi Menyingkap Dampak-Dampak Sosial Kemasyarakatan COVID-19**, IAIN Parepare Nusantara Press, Sulawesi Selatan, 2020.

Peter Mahmud Marzuki, **Pengantar Ilmu Hukum**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.

Philipus M. Hadjon, **Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih**, Penerbit Universitas Airlangga, Surabaya, 1994.

Philipus M. Hadjon, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.

Prajudi Atmosudirjo, **Hukum Administrasi Negara**, Penerbit Ghalia, Jakarta, 1994.

R. Soeroso, **Pengantar Ilmu Hukum**, penerbit sinar grafika, Jakarta, 2011

Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

Ridwan Syahrani, **Rangkuman Intisari Ilmu Hukum**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.

Satjipto Rahardjo, **Ilmu Hukum**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012.

SF Marbun, **Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara**, UII Press, Yogyakarta, 2001.

SF Marbun, **Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia**, UII Press, Yogyakarta, 2003.

Siti Soetami, **Pengantar Tata Hukum Indonesia**, PT Refika Aditama, 2001.

Sjachran Basah, **Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia**, Penerbit Alumni, Bandung, 1997.

Sriyana, **Perubahan Sosial Budaya**, Literasi Nusantara, Junrejo Batu, 2020.

Sudikno Mertokusumo, **Bab-Bab tentang Penemuan Hukum**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Sutaryo, dkk, **Buku Praktis Penyakit Virus Corona 19 (COVID-19)**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, April 2020.

Theo Huijbers, **Filsafat Hukum**, PT Kanisius, Yogyakarta, 1995.

Utrecht, **Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia**, Penerbit Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1962.

Van Pramodya Puspa, **Kamus Hukum**, Penerbit Aneka Ilmu, Semarang, 1977.

Victor Immanuel W Nalle, **Konsep Uji Materil: Kajian Pembentukan dan Ujian Materil Peraturan Kebijakan di Indonesia**, Penerbit Setara Press, Malang, 2013.

W Riawan Tjandra, **Hukum Sarana Pemerintahan**, Penerbit Cahaya Atma Pustaka, Jakarta, 2014.

Rahayu, Endang, **Kamus Kesehatan: untuk Pelajar, Mahasiswa, Profesional Dan Umum**, PD Mahkota, Tangerang, 2014.

JURNAL, MAKALAH DAN HASIL PENELITIAN

Adityo Susilo, dkk, Coronavirus Disease 2019: Tinjauan Literatur Terkini, *Jurnal Penyakit Dalam Indonesia Volume 7 Nomor 1*, 2020.

Arfan Faiz Muhlizi, Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi, *Jurnal Rechtsvinding, Volume 1, Nomor 1*, 2012.

Asep Bambang Hermanto, Ajaran Positivisme Hukum di Indonesia: Kritik Dan Alternatif Solusinya, *Jurnal Selisik Volume 2 Nomor 4*, 2016.

Azwar Iskandar, dkk, Peran Ekonomi dan Keuangan Sosial Islam Saat Pandemi COVID-19, *Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I Volume 7 Nomor 7*, 2020.

Bahder Johan Nasution, Tinjauan tentang Ruang Lingkup dan Alat Ukur Tindak Pemerintahan Yang Baik, *Jurnal Demokrasi, Volume V, Nomor 2*, 2006.

Cekli Setya Pratiwi, dkk, Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Hukum Administrasi Negara, *Judicial Sector Support Program (JSSP) Jakarta*, 2016.

Chairul Iksan Burhanuddin, Ancaman Krisis Ekonomi Global Dari Dampak Penyebaran Virus Corona, *Akmen Jurnal Ilmiah*, 2020.

Dewi Cahyandari, Upaya Pemerintah Daerah dalam Pencegahan dan Penanggulangan Wabah Virus Korona, *Cakrawala Jurnal Litbang Kebijakan Volume 4 Nomor 1*, 2020.

Dewi Cahyandari, Hak Monopoli Negara dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Perspektif Negara Kesejahteraan, *Jurnal Hukum Universitas Brawijaya*, Malang, 2015.

Dhonna Anggreni, Hubungan Pengetahuan Remaja tentang COVID-19 Dengan Kepatuhan dalam Menerapkan Protocol Kesehatan di Masa New Normal, *Jurnal Hospital Majapahit Volume 12 Nomor 2*, 2020.

Emma Dysmala Somantri, Kritik Terhadap Paradigma Positivisme, *Jurnal Wawasan Hukum, Volume 28, Nomor 01*, 2013.

Haryono, Eksistensi Aliran Positivisme Dalam Ilmu Hukum, *Jurnal Meta-Yuridis, Volume 2, Nomor 2*, 2019.

H.M. Laica Marzuki, Kebijakan yang Diperjanjikan, *Jurnal Hukum dan Pembangunan, Volume 21, Nomor 3, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia*, Jakarta, 1991.

Husna Ni'matul Ulya, Alternatif Strategi Penanganan Dampak Ekonomi COVID-19 Pemerintah Daerah Jawa Timur Pada Kawasan Agropolitan, *Journal of Islamic Economic and Business Voumel 3 Nomor 1*, 2020.

Iwan Permadi, Perlindungan Hukum terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum, *Yustisia Jurnal Hukum Volume 5 Nomor 2*, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Sukarta, 2016, <https://doi.org/10.20961/yustisia.v5i2.8762>.

Karyono, dkk, Penanganan dan Pencegahan Pandemi Wabah Virus Corona (COVID-19) Kabupaten Indramayu, *Jurnal Kolaborasi Resolusi Konflik Volume 2 Nomor 2*, 2020.

Lutfil Ansori, Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, *Jurnal Yuridis Volume 2, Nomor 1*, 2015.

Lutfil Ansori, Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, *Jurnal Yuridis Volume 2 Nomor 1, 2015*.

Mario Julyano, dkk, Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum, *Jurnal Crepido, Volume 01, Nomor 01*, 2019.

Muhammad Irham, Legalitas Pembentukan Peraturan Presiden oleh Presiden Ditinjau dari Sumber Kewenangan (Atribusi, Delegasi, Mandat) (*online*), <https://fhukum.unpatti.ac.id/>, (6 februari 2021), 2016.

Muhyiddin, *COVID-19 New Normal* dan Perencanaan Pembangunan di Indonesia, *The Indonesian Journal of Development Planning* Volume 4 Nomor 2 Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional / Bappenas Republik Indonesia, 2020.

Nando, Webinar: Kedudukan Surat Edarana sebagai Produk Hukum dalam Penanggulangan COVID-19, Puskapsi Fakultas Hukum, Universitas Jember, 2020.

Nur Indah Fitriani, Tinjauan Pustaka COVID-19: Virologi, Pathogenesis dan Manifestasi Klinis, *Jurnal Medika Malahayati Volume 4 Nomor 3*, 2020.

Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang, *Jurnal Yuridika Volume 7, Nomor 5-6*, 1997.

Pupu Sriwulan Sumaya, Relevansi Penerapan Teori Hukum Dalam Penegakan Hukum Guna Mewujudkan Nilai Keadilan Sosial, *Jurnal Hukum Responsive FH UNPAB* Volume 6 Nomor 6, 2018.

Purwa Kurnia Suchya, *Barriers to COVID-19 RT-PCR Testing in Indonesia: A Health Policy Perspective*, *Journal Of Indonesia Health Policy And Administration* Volume 5 Nomor 1, 2020.

Ridwan HR, Pembatasan Kekuasaan Pemerintah Perspektif Hukum Administrasi Negara, *Jurnal Hukum Volume 3 Nomor 6*, 1996.

Sadhu Bagas Suratno, Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, *Jurnal Lentera Hukum Volume 4 Nomor 3*, Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi, 2017.

Silpa Hanoatubun, Dampak COVID-19 Terhadap Perekonomian Indonesia, *Journal of Education, Psychology and Counseling Volume 2 Nomor 1*, 2020.

Sofyan Hadi, dkk, Prinsip Keabsahan (Rechtmatigheid) Dalam Penetapan Keputusan Tata Usaha Negara, *Jurnal Cita Hukum, Volume 5, Nomor 2*, 2017.

Sofyan Hadi, Kekuatan Mengikat Hukum Dalam Perspektif Mazhab Hukum Alam dan Mazhab Positivism Hukum, *Jurnal Ilmiah Hukum Legality Volume 25 Nomor 1*, 2017.

Sukardi dan E. Prajwalita Widiati, pendelegasian pengaturan oleh undang-undang kepada peraturan yang lebih rendah dan akibat hukumnya, *jurnal yuridika volume 27 nomor 2*, 2012.

Suardi Sagama, Analisis Konsep Keadilan, Kepastian Hukum dan Kemanfaatan Dalam Pengelolaan Lingkungan, *Mazahib Jurnal Pemikiran Hukum, Volume XV, Nomor 1*, 2016.

Tubagus Muhammad Nasarudin, Asas dan Norma Hukum Administrasi Negara dalam Pembuatan Instrumen Pemerintahan, *Jurnal Hukum Novelty Volume 7 Nomor 2*, 2016.

Yuliana, Corona Virus Diseases (COVID-19) sebuah Tinjauan Literatur, *Wellness and Healthy Magazine Volume 2 Nomor 1*, 2020.

Yusra, Natasha Pangestu, Pemeriksaan Laboratorium pada Coronavirus Disease 2019 (COVID-19), *Journal of Clinical Medicine Medica Hospitalia Volume 7 Nomor 1A*, 2020.

Zafrullah Salim, Legislasi Semu, *Media Publikasi Peraturan Perundang-Undangan Dan Informasi Hukum Kementerian Hukum dan HAM Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, 2011.

SKRIPSI, TESIS DAN DISERTASI

Muhammad Farodi Alkalingga, *Prosedur Penggunaan Diskresi Berdasarkan Pada Stagnasi Pemerintahan, skripsi tidak diterbitkan*, Makassar, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2018.

Farlian Belawa Hurint, *Pelaksanaan Kewenangan Diskresi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, skripsi tidak diterbitkan*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya, 2017.

Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia, disertasi tidak diterbitkan*, Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2013.

Taseno, *Hirarkhisitas Kedudukan Peraturan Menteri Dengan Peraturan Daerah dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Tinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, thesis tidak diterbitkan*, Pontianak, Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura, 2015.

INTERNET

Anonim, *COVID-19: Komersialisasi Tes Virus Corona Telan Korban, Pengamat Minta Pemerintah harus Gratiskan atau Tetapkan Harga Murah (online)*, <https://www.bbc.com/>, (18 Januari 2021).

Ariska Puspita Anggraini, *Berapa Lama Corona Bisa Bertahan Hidup Dipermukaan Benda (online)*, <https://health.kompas.com/>, (14 Januari 2021).

Cynthia Lova, *Kronologi Petugas Diusir dan Dipaksa Lepas APD Saat Makamkan Pasien Probable COVID-19 di Bekasi (online)*, <https://megapolitan.kompas.com/>, (14 Januari 2021).

Dhita Koesno, *Update Corona Dunia 10 Januari: Kasus COVID-19 Capai 90,1 Juta Jiwa (online)*, <https://tirto.id/> (14 Januari 2021)

Dosen-Dosen Departemen Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Padjajaran, *Implementasi Kebijakan Keuangan di Pemerintah Pusat dan Daerah Akibat Pandemi COVID-19 (online)*, Forum Grup Discussion, <https://feb.unpad.ac.id/>, (16 Januari 2021), 2020.

Dyah Puspita Wisnuwardani, *Update 24 Juni: 49.009 positif, 19.658 sembuh, 2.573 meninggal terkait COVID-19 (online)*, <https://www.liputan6.com/>, (14 Januari 2021)

Herdi Alif Al Hikam, *Pekerja Pabrik Wajib Rapid Test Pengusaha: Jangan Uang Kita Lah! (online)*, <https://finance.detik.com/>, (30 Agustus 2020)

Jawahir Gustav Rizal, *Pandemi COVID-19, apa saja dampak pada sektor ketenagakerjaan Indonesia? (online)*, Kompas.com, 11 Agustus 2020.

Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia, *pekerja dirumahkan dan kena PHK gara-gara corona (online)*, (14 Januari 2021).

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Kemenkeu Tanggap COVID-19: Informasi Terkini (online)*, <https://kemenkeu.go.id/covid19>, (15 Januari 2021).

Letezia Tobing, *Perbedaan Keputusan Presiden dengan Instruksi Presiden (Online)*, <https://www.hukumonline.com/>, (30 januari 2021).

M. Zamzami B. Tjenreng, *Kebijakan Pemerintah dan Pemda dalam Penanganan COVID-19 serta Pengaruhnya Bagi Ekonomi Nasional (online)*, Webinar: ARS University Yogyakarta, <https://www.ars.ac.id/>, (16 januari 2021), 2020.

Melly Febrida, Dampak Positif dan Negatif Pandemi COVID-19 dibidang Kesehatan seperti apa? (Online), 23 November 2020, <https://www.liputan6.com/>, (14 Januari 2021)

Muhammad Sukardi, *New Normal, Pasien Rawat Inap Rumah Sakit Wajib Rapid Test (online)*, <https://lifestyle.okezone.com/>, (30 Agustus 2020)

Raz, Joseph, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality (Online)*, Clarendon Press Oxford Scholarship Online, oxford.universitypressscholarship.com, (04 Maret 2021)

Satuan Tugas Penanganan COVID-19, *Analisis Data COVID-19 Indonesia, 10 Januari 2021 (online)*, <https://covid19.go.id/>, (14 Januari 2021)

Sekretariat Nasional Satuan Pendidikan Aman Bencana Kementerian Pendidikan Dan Kebudayaan, *Bersama Hadapi Corona-Update Penanganan COVID-19 Bidang Pendidikan (online)*, <http://pgdikdas.kemdikbud.go.id/>, (16 Januari 2021).

Vincentius Gitiyarko, Lembaga Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 (online), <https://kompaspedia.kompas.id/>, (15 Januari 2021).

Vincentius Gitiyarko, Upaya Kebijakan Pemerintah Indonesia Menangani Pandemi COVID-19 (online), <https://kompaspedia.kompas.id/>, (15 Januari 2021).

Virdita Rizki Ratriani, *Harga Mulai Rp. 1,7 Juta, Ini Biaya Rapid Test Dan Swab Test di Indonesia (online)*, <https://kesehatan.kontan.co.id/>, (15 September 2020)

World Health Organization, *Deteksi Antigen dalam Diagnosis Infeksi Sars-Cov-2 Menggunakan Imunoasai Cepat (online)*, <https://www.who.int/>, (16 Januari 2021).

World Health Organization, *Tes Diagnostik Untuk Sars-Cov-2 (online)*, <https://www.who.int/>, (16 Januari 2021).

Worldometer, *Reported Cases and Deaths by Country, Territory, or Conveyance (online)*, <https://www.worldometers.info/coronavirus/>, (14 Januari 2021)

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 153, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5072;

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 3821.

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, tambahan lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 5234.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 165.

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2017 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Kesehatan, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 330.

Surat Edaran Nomor 7 Tahun 2020 tentang Kriteria dan Persyaratan Perjalanan Orang dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru Menuju Masyarakat Produktif Dan Aman Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)

Surat Edaran Nomor HK.02.02/I/3713/2020 tentang Batasan Tarif Tertinggi Pemeriksaan *Real Time Polymerase Chain Reaction* (RT-PCR)

Surat edaran Nomor HK.02.02/I/4611/2020 tentang Batasan Tarif Tertinggi Pemeriksaan Rapid Tes Antigen-Swab

Surat Edaran Nomor HK.02.02/I4611/2020 tentang Batasan Tarif Tertinggi Pemeriksaan Rapid Tes Antigen-Swab

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Laras Ayu Lintang Sari

NIM : 175010100111072

Menyatakan bahwa dalam penulisan karya ilmiah hukum berupa skripsi ini adalah asli karya penulis, tidak ada karya/data orang lain yang telah dipublikasikan, juga bukan karya orang lain dalam rangka mendapatkan gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, selain yang diacu dalam kutipan dan atau dalam daftar pustaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat, jika dikemudian hari terbukti karya ini merupakan karya orang lain baik yang dipublikasikan maupun dalam rangka memperoleh gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, saya sanggup dicabut gelar kesarjanaan saya.

Malang,

Yang menyatakan

Laras Ayu Lintang Sari

NIM. 175010100111072

