POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PENANGGULANGAN WABAH PANDEMI DENGAN METODE *OMNIBUS LAW*

Ahmad Gelora Mahardika

Hukum Tata Negara UIN Sayyid Ali Rahmatullah
Jl. Mayor Sujadi Timur No.46 Tulungagung
Email : geloradika@gmail.com

Naskah dikirim: 30/03/2023, direvisi: 30/03/2023, diterima: 31/03/2023

Abstrak

Pandemi Covid-19 yang sedang melanda dunia telah mengubah seluruh tatanan kehidupan manusia, dengan adanya perubahan tersebut Pemerintah membuat regulasi baru sebagai upaya untuk menanggulangi wabah pandemi covid-19. Tindakan tersebut didasarkan sebagap upaya Pemerintah untuk memberikan kepastian hukum dimasyarakat. Akan tetapi, problematika terkait penanggulangan wabah pandemi semacam Covid-19 yang mana terjadi dihampir seluruh wilayah Indonesia tidak hanya terbatas pada persoalan karantina dan pembatasan sosial, melainkan terkait pula dengan kebijakan ekonomi, ketenagakerjaaan hingga problematika lainnya sebagai dampak yang diakibatkan wabah pandemi Covid-19. Dari berbagai macam peraturan yang tersedia, diketahui banyak peraturan yang tumpang tindih satu sama lain, hal ini tentu saja berdampak terhadap ketidakpastian hukum. Oleh karena itulah penataan regulasi menjadi sesuatu hal yang perlu dilakukan, dibutuhkan pengharmonisasian dari semua regulasi yang mengatur terkait penanggulangan wabah pandemi dengan metode *omnibus law*. Metode penelitian yang digunakan dalam karya tulis ilmiah ini adalah metode yuridis normatif. Dimana metode yuridis normatif dilakukan dengan cara menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas, konsepsi, doktrin dan norma hukum yang berkaitan dengan *omnibus law*. Kesimpulan dalam karya tulis ilmiah ini adalah terjadi disharmonisasi norma terkait dengan wabah pandemi sehingga perlu dilakukan harmonisasi melalui metode *omnibus law.*
Kata Kunci: Covid-19, regulasi, *Omnibus law*.

Abstract

The Covid-19 pandemic that is currently sweeping the world has changed the entire order of human life, with this change the Government has made new regulations in an effort to tackle the Covid-19 pandemic outbreak. This action is based on the Government's efforts to provide legal certainty in the community. However, problems related to the handling of a pandemic outbreak such as Covid-19 which has occurred in almost all regions of Indonesia are not only limited to quarantine and social restrictions, but also related to economic policies, employment to other problems as a result of the Covid-19 pandemic outbreak. From the various kinds of regulations available, it is known that many regulations overlap one another, this of course has an impact on legal uncertainty. Therefore, structuring regulations is something that needs to be done, it takes harmonization of all regulations that governing the

prevention of pandemic outbreaks with the omnibus law method. The research method used in this scientific paper is the normative juridical method. Where the normative juridical method is carried out by examining and interpreting theoretical matters concerning principles, conceptions, doctrines and legal norms relating to the omnibus law. The conclusion in this scientific paper is that there is disharmony of norms related to a pandemic outbreak so that harmonization is needed through the omnibus law method.
Key words: *Covid-19,regulation, omnibus law*

A. PENDAHULUAN

Wabah pandemi *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19) yang terjadi sejak akhir tahun 2019 menjadi problematika global dihampir seluruh negara didunia. Sebagai salah satu negara terdampak, Indonesia pada hakikatnya telah mempunyai sejumlah regulasi untuk mengantisipasi terjadinya wabah pandemi Covid-19. Akan tetapi, sejumlah regulasi tersebut diketahui mempunyai norma yang saling bertentangan satu sama lain. Disisi lain, sebagai negara hukum yang mana salah satu karakteristiknya adalah Pemerintahan berdasarkan peraturan, tindakan penanganan wabah pandemi yang dilakukan oleh pemerintah selayaknya tidak bertentangan dengan undang-undang. Berdasarkan hal tersebutlah, harmonisasi peraturan diperlukan sebagai tindakan antisipatif manakala kedepannya terjadi wabah pandemi serupa Covid-19.

Harmoninasi menjadi sesuatu yang urgen untuk dilakukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal itu disebabkan, antinomi memunculkan potensi lahirnya pelanggaran undang-undang yang dilakukan oleh Pemerintah. Meskipun didasarkan pada tujuan serta kepentingan yang baik, tindakan pemerintah dalam penanganan wabah pandemi selayaknya harus tunduk serta patuh terhadap prosedur yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Konsep tersebut sejalan dengan asas kepastian hukum dimana tidak ada norma yang berpotensi menciptakan kebingungan dimasyarakat.

Dalam konteks penanganan wabah pandemi, pada hakikatnya terdapat dua regulasi yang secara khusus dapat menjadi media Pemerintah untuk menanggulangi persoalan tersebut antara lain Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan. Akan tetapi, problematika terkait

penanggulangan wabah pandemi semacam Covid-19 tidak hanya terbatas pada persoalan karantina dan pembatasan sosial, melainkan terkait pula dengan kebijakan ekonomi, permasalahan sosial keagamaan, ketenagakerjaaan hingga problematika lainnya sebagai dampak yang diakibatkan terjadinya wabah pandemi Covid-19.

Kompleksitas persoalan tersebutlah yang kemudian membuat penanganan wabah Pandemi Covid-19 melahirkan sejumlah regulasi baru antara lain Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan serta Perpu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Selain itu Pemerintah juga menerbitkan sejumlah Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana undang-undang, hal itu disebabkan undang-undang terkait sebagai pijakan yuridis Pemerintah dalam penanganan wabah pandemi Covid-19 dianggap belum memadai untuk mengatasi persoalan pandemi yang terjadi dihampir seluruh wilayah Indonesia.

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas, penataan regulasi menjadi sesuatu hal yang perlu dilakukan. Hal itu disebabkan persoalan wabah pandemi terjadi pada semua sektor baik itu ekonomi, sosial, budaya, ketenagakerjaan, kesehatan hingga terkait relasi pemerintah pusat dan daerah. Akan tetapi mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-unangan, proses perubahan suatu undang-undang akan memerlukan waktu yang tidak sebentar. Disisi lain, wabah pandemi mempunyai karakteristik yang tidak dapat diprediksi kemunculannya. Oleh karena itulah, proses pengharmonisasian selayaknya dilakukan dengan cara memadukan puluhan undang-undang tersebut kedalam satu undang-undang melalui metode *omnibus law.* Hal itu sejalan dengan pendapat Antoni Putra yang menyatakan bahwa metode *omnibus law* merupakan metode atau konsep pembuatan peraturan yang menggabungkan beberapa aturan yang substansi pengaturannya

berbeda, menjadi satu peraturan besar.[1] Meskipun metode ini lazimnya digunakan di negara yang menganut sistem hukum *common law,* akan tetapi metode *omnibus* juga beberapa kali diterapkan di negara dengan sistem hukum *civil law* sebagai tindakan untuk menata regulasi.[2] Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan sebagaimana dijelaskan diatas, maka pokok permasalahan yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini adalah sebagai Bagaimanakah politik hukum yang tepat dapat mengatasi problematika disharmonisasi undang-undang yang mengatur terkait penanggulangan wabah pandemi?

B. PEMBAHASAN

Bila kita berbicara tentang hukum tidak akan bisa lepas dari kebijakan. Karena keduanya mempunyai fungsi yang saling terkait, tanpa adanya kebijakan hukum tidak akan ada hukum, tanpa keberadaan hukum maka kebijakan hanya akan jadi pepesan kosong. Keduanya saling terkait dan tidak bisa dipisahkan. Kebijakan hukum erat kaitannya dengan politik hukum. Dalam kamus bahasa Belanda yang ditulis oleh Van Der Tas, kata *politiek* mengandung arti *beleid*. Kata *beleid* sendiri dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan (*policy*).[3] Dari penjelasan itu bisa dikatakan bahwa politik hukum secara singkat berarti kebijakan hukum. Adapun kebijakan sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Dengan kata lain, politik hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak dalam bidang hukum.[4]

Dari segi hukum, kata *omnibus* lazimnya disandingkan dengan kata *law* atau *bill* yang berarti suatu peraturan yang dibuat berdasarkan hasil kompilasi beberapa aturan dengan substansi dan tingkatannya berbeda. Dengan demikian, *omnibus law* merupakan metode atau konsep pembuatan peraturan yang

[1] Antoni Putra, "Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi," *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol 17, no. 12 (2020): 1–10.
[2] Jeffry Alexander, "Memaknai 'Hukum Negara (Law Throuh State)' Dalam Bingkai "Negara Hukum (Rechstaat)," *Hasanudin Law Review* 1, no. 1 (2015): 71–80.
[3] Ahmad Ahsin Thohari and Imam Syaukani, *Dasar-Dasar Politik Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013) : 51.
[4] Ibid : 52.

menggabungkan beberapa aturan yang substansi pengaturannya berbeda, menjadi satu peraturan besar.[5] Ketika peraturan itu diundangkan berkonsekuensi mencabut beberapa aturan yang telah berlaku sebelumnya, baik untuk sebagian maupun secara keseluruhan. Penerapan *omnibus law* ini lazimnya dikenal di negara yang menganut *system common law* seperti Amerika Serikat, Filiphina, Australia, dan Inggris serta beberapa negara lain. Dalam konsep *omnibus law* memungkinkan terbentuknya rancangan undang-undang terpadu (*omnibus bill*) yang berisi perubahan bahkan penggabungan beberapa undang-undang sekaligus.

B.1 Inventarisasi Undang-Undang Terkait Wabah Pandemi

Salah satu pelajaran berharga yang dapat diperoleh oleh Pemerintah pasca pandemi adalah minimnya daya jangkau regulasi terkait pandemi dalam sistem hukum Indonesia. Rendahnya daya jangkau tersebut dapat dilihat dengan mengamati kebijakan Pemerintah dalam penanggulangan wabah pandemi Covid-19 yang kerap kali tidak didasarkan pada undang-undang. Padahal apabila merujuk pada daftar regulasi dalam sistem hukum Indonesia, terdapat sejumlah regulasi yang mengatur terkait wabah pandemi, antara lain:

1. Perpu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Penetapan Keadaan Bahaya
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular
3. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan

Namun permasalahan pandemi ternyata tidak sebatas pada persoalan karantina ataupun pembatasan sosial sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan. Akan tetapi berangkat dari praktek empiris wabah pandemi Covid-19, dimana persoalan pandemi berimplikasi terhadap sejumlah sektor yang tidak tercantum dalam keempat undang-undang diatas, antara lain sektor ekonomi, ketenagakerjaan, pendidikan hingga aspek hubungan pusat dan daerah.

Pada akhirnya keempat regulasi tersebut tidak mampu untuk menjadi satu-satunya pijakan pemerintah dalam penanganan wabah pandemi. Kondisi ini

[5] Putra, "Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi."

berimplikasi pada ketidakpastian hukum yang terjadi di masyarakat, hal itu dibuktikan dengan banyaknya istilah baru yang tidak diatur dalam Undang-Undang seperti PSBB Transisi, *New Normal* ataupun istilah-istilah launnya. Selain ketidakmampuan mengakomodir persoalan, sejumlah regulasi juga tidak adaptif terhadap wabah pandemi. Berdasarkan inventarisasi penulis, disharmonisasi serta ketidakadaptifan regulasi dalam penanggulangan wabah pandemi terjadi pada sejumlah aspek, antara lain:

Ekonomi

Aspek ekonomi merupakan aspek yang paling terdampak ketika terjadi wabah pandemi. Menurut Miniral Gupta, *Covid-19 will lower global gross domestic product growth by one-half a percentage point for 2020 (From 2.9% To 2.4%)*[6]*,* dalam artian wabah pandemi akan menurunkan pendapatan domestik bruto disetiap negara. Mengacu pada sistem hukum Indonesia, Undang-Undang terkait kebijakan ekonomi belum adaptif terhadap situasi pandemi yang mana dibutuhkan kecepatan dalam pengambilan kebijakan meskipun tidak mengesampingkan prinsip kehati-hatian. Perpu Nomor 1 Tahun 2020 yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covis-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan pada hakikatnya dimunculkan untuk memberikan payung hukum bagi Pemerintah dalam mengambil kebijakan ditengah situasi pandemi. Akan tetapi secara daya laku, Perpu tersebut tidak bersifat permanen. Hal itu disebabkan Perpu tersebut secara spesifik menyebut Covid-19, dalam artian Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tidak dapat difungsikan untuk wabah pandemi selain Covid-19.

Selain persoalan daya laku, Perpu Nomor 1 Tahun 2020 juga bertentangan dengan sejumlah undang-undang lainnya terkait tindakan penegakan hukum terhadap pejabat yang menimbulkan kerugian negara. Penulis merinci

[6] Mrinal Gupta et al., "COVID-19 and Economy," *Dermatologic Therapy*, no. March (2020), https://doi.org/10.1111/dth.13329.

setidaknya terdapat sejumlah Undang-Undang yang memberikan definisi tentang kerugian negara, antara lain:

1. Pasal 1 ayat (22) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa, "*Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai".*
2. Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa, *"Yang dimaksud dengan "secara nyata telah ada kerugian keuangan negara" adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk"*
3. Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa *kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawainegeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan administratif atau oleh bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan. Penyelesaian kerugian negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri/pejabat negara pada umumnya, dan para pengelola keuangan pada khususnya.*
4. Pasal 1 ayat (15) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemerika Keuangan menyatakan bahwa *"Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai."*

Terlihat dalam sejumlah undang-undang diatas, definisi kerugian negara sangat bervariasi. Akan tetapi, dalam sejumlah definisi tersebut tidak ada frase yang secara tegas menjadi payung hukum bagi pejabat negara yang melakukan kebijakan yang menimbulkan kerugian negara sebagai implikasi wabah pandemi. Hal tersebutlah yang menjadi *legal reasoning* penerbitan Perpu Nomor 1 Tahun 2020. Bahkan dalam sejumlah regulasi terdapat dasar hukum yang

memungkinkan pelaku korupsi disanksi pidana hukuman mati apabila melakukan tindakan korupsi ketika terjadi bencana nasioanal, yaitu Pasal 2 Undang-Undang No 19 Tahun 2019 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang disebutkan bahwa "*Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan".* Sementara itu dalam penjelasannya disebutkan bahwa, "*Yang dimaksud dengan "keadaan tertentu" dalam ketentuan ini adalah keadaan yang dapat dijadikan alasan pemberatan pidana bagi pelaku tindak pidana korupsi yaitu apabila tindak pidana tersebut dilakukan terhadap dana-dana yang diperuntukkan bagi penanggulangan keadaan bahaya,* ***bencana alam nasional****, penanggulangan akibat kerusuhan sosial yang meluas, penanggulangan krisis ekonomi dan moneter, dan pengulangan tindak pidana korupsi".* Dalam artian tindak pidana korupsi yang dilakukan ketika terjadi bencana alam nasional dapat disanksi pidana mati.

Disisi lain, Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan justru memberikan kesempatan bagi Pejabat untuk melakukan tindakan "istimewa" ketika terjadi bencana yang dikenal dengan 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 pemerintahan.* Pada Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, apabila diskresi menyebabkan kerugian negara selama tindakan tersebut bukan penyalahgunaan wewenang maka kewajiban pengembalian terdapat pada institusi. Sementara itu pada Perpu Nomor 1 Tahun 2020, pejabat yang kebijakannya merugikan negara justru memperoleh hak imunitas yaitu tidak bisa dituntut secara perdata maupun pidana.

Terlihat terdapat antinomi antara Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 yang menyatakan pelaku tindak pidana korupsi dapat dikenakan sanksi pidana mati, disisi lain berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, pejabat dapat melakukan diskresi ketika terjadi bencana alam, dan kerugian negara

yang ditimbulkan oleh diskresi tersebut menjadi tanggung jawab institusi, sementara itu dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2020 pejabat tersebut memperoleh hak imunitas. Disharmonisasi yang terjadi dalam undang-undang dalam mendefinisikan kerugian negara berpotensi untuk menimbulkan ketidakpastian hukum.

Ketenagakerjaan

Selain persoalan ekonomi, dampak wabah pandemi Covid-19 sangat terasa pada sektor ketenagakerjaan. Berdasarkan data per April 2020, jumlah pekerja yang terdampak Covid-19 total sebanyak 2.084.593 pekerja dari sektor formal dan informal yang berasal dari 116.370 perusahaan. Adapun jumlah pekerja formal yang di-PHK sebanyak 241.431 orang pekerja dari 41.236 perusahaan.[7] Selain itu, wabah pandemi juga memposisikan pekerja dalam situasi yang berbahaya, hal itu disampaikan oleh Ghilarducci dan Farmand dalam Jurnal of Aging and Social Policy yang menyatakan bahwa *pandemic we are finding that some workers are particularly vulnerable to the financial and logistical hardships of stay-athome orders and other restrictions. these include low-income workers in grocery stores, bars and restaurants, parents who must now educate young children or share workspaces and computers with older children, and those in medical, service, retail, and transportation jobs. but older workers in frontline occupations face particular risks. research shows that older workers are more vulnerable to illness and to the deadly and debilitating effects of Covid-19.*[8]

Dampak wabah pandemi Covid-19 terhadap tenaga kerja tidak didukung adanya regulasi yang mengatur terkait wabah pandemi dalam undang-undang ketenagakerjaan, padahal dalam kondisi pandemi selayaknya keselamatan pekerja diutamakan serta tidak pula dirugikan secara finansial. Terdapat sejumlah undang-undang yang terkait dengan keselamatan tenaga kerja antara lain:

[7] Yusuf Randi, "Pandemi Corona Sebagai Alasan Pemutusan Hubungan Kerja Pekerja Oleh Perusahaan Dikaitkan Dengan Undang-Undang Ketenagakerjaan," *Yurispruden* 3, no. 2 (2020): 119–36.
[8] Teresa Ghilarducci and Aida Farmand, "Older Workers on the COVID-19-Frontlines without Paid Sick Leave," *Journal of Aging and Social Policy* 32, no. 4–5 (2020): 471–76, https://doi.org/10.1080/08959420.2020.1765685.

1. Pasal 35 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang menyatakan bahwa *Pemberi kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dalam mempekerjakan tenaga kerja wajib memberikan perlindungan yang mencakup kesejahteraan, keselamatan, dan kesehatan baik mental maupun fisik tenaga kerja.*
2. Pasal 3 hurug h Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 disebutkan salah satu syarat keselamatan kerja antara lain:
   mencegah dan mengendalikan timbulnya penyakit akibat kerja baik physik maupun psychis, peracunan, infeksi dan penularan;
3. Pasal 165 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan disebutkan bahwa *Pengelola tempat kerja wajib melakukan segala bentuk upaya kesehatan melalui upaya pencegahan, peningkatan, pengobatan dan pemulihan bagi tenaga kerja.*

Meskipun terdapat sejumlah regulasi terkait keselamatan kerja, akan tetapi tidak ada norma yang secara spesifik mengatur terkait tindakan Pemerintah apabila terjadi wabah pandemi. Hanya saja, ketiga regulasi tersebut secara tegas menyatakan pengelola tempat kerja wajib memberikan perlindungan bagi setiap tenaga kerja.

Pendidikan

Persoalan pendidikan merupakan salah satu aspek yang terdampak oleh wabah pandemi. Menurut Domenici, wabah pandemi Covid-19 telah memaksa institusi pendidikan untuk tutup sementara waktu, *The Covid-19 pandemic brought a global disruption of many human activities and to the closure of schools and universities in many countries for long periods.*[9] Peliburan juga terjadi diIndonesia, dimana hampir semua sekolah dan universitas menyelenggarakan pengajaran jarak jauh (PJJ). Penelitian ini mencatat terdapat sejumlah regulasi yang mengatur pendidikan di tengah wabah pandemi, antara lain:

[9] Valentina Domenici, "A Course of History of Chemistry and Chemical Education Completely Delivered in Distance Education Mode during Epidemic Covid-19," *Journal of Chemical Education* 97, no. 9 (2020): 2905–8, https://doi.org/10.1021/acs.jchemed.0c00739.

1. Pasal 59 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan yang menyatakan bahwa pembatasan sosial paling sedikit meliputi:
   a. peliburan sekolah dan tempat kerja;
2. Pasal 18 ayat (2) Perpu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya
   Penguasa Darurat Sipil berhak membatasi atau melarang memasuki atau memakai gedung-gedung, tempat-tempat kediaman atau lapangan-lapangan untuk beberapa waktu yang tertentu

   Terlihat pengaturan terkait peliburan sekolah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan dan Perpu 23 Tahun 1959 terkait larangan memasuki gedung sekolah atau universitas, akan tetapi dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional mekanisme terkait pengaturan model pendidikan yang diterapkan dalam situasi pandemi tidak diatur. Hal inilah yang menciptakan problematika terkait pendidikan di tengah wabah pandemi Covid-19.

Hubungan Pusat dan Daerah

Salah satu problematika dalam penanggulangan wabah pandemi Covid-19 adalah relasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hal itu disebabkan, beberapa regulasi mempunyai pengaturan yang berbeda terkait *domain* kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah;

1. Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Kesehatan merupakan kewenangan wajib Pemerintah Pusat, namun dalam lampiran tidak dijelaskan pembagian kewenangan ketika terjadi wabah pandemi.
2. Pasal 7 dan 9 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana membagi tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terkait penanggulangan bencana, antara lain:
   Tanggung Jawab Pemerintah Pusat:
   a. *pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan;*
   b. *perlindungan masyarakat dari dampak bencana;*

c. *penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum;*
d. *pemulihan kondisi dari dampak bencana;*
e. *pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang memadai;*
f. *pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai; dan*
g. *pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.*

Tanggung Jawab Pemerintah Daerah

a. *penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;*
b. *perlindungan masyarakat dari dampak bencana;*
c. *pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan*
d. *pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang memadai.*

3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan setidaknya terdapat 13 (tiga belas) Pasal yang mengatur pembagian kewenangan Pemerintah Pusat dan Daeran antara lain:

Tabel 1

Tanggung Jawab Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan

Pasal	Bunyi
4	Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab melindungi kesehatan masyarakat dari penyakit dan/atau Faktor Risiko Kesehatan Masyarakat yang berpotensi menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat melalui penyelenggaraan Kekarantinaan Kesehatan.
5 ayat (2)	Dalam menyelenggarakan Kekarantinaan Kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat dapat melibatkan Pemerintah Daerah.
6	Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab terhadap ketersediaan sumber daya yang diperlukan dalam penyelenggaraan Kekarantinaan Kesehatan.

52 ayat (2)	Tanggung jawab Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan Karantina Rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan melibatkan Pemerintah Daerah dan pihak yang terkait.
55 ayat (2)	Tanggung jawab Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan Karantina Wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan melibatkan Pemerintah Daerah dan pihak yang terkait.
58	Selama dalam tindakan Karantina Rumah Sakit, kebutuhan hidup dasar seluruh orang yang berada di rumah sakit menjadi tanggung jawab Pemerintah pusat dan/atau Pemerintah Daerah.
80 ayat (1)	Penyelenggaraan informasi Kekarantinaan Kesehatan dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
82 ayat (2)	Pemerintah Pusat melakukan pembinaan terhadap semua kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Kekarantinaan Kesehatan di wilayah dengan melibatkan Pemerintah Daerah
83	Pemerintah Daerah melakukan pengawasan terhadap kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Kekarantinaan Kesehatan di daerah.

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Terlihat dari ketiga undang-undang tersebut diatas, pengelolaan hubungan pusat dan daerah ketika terjadi wabah pandemi masih belum jelas pengaturannya. Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan hanya mengatur terkait adanya tugas bersama, tetapi belum ada rincian yang tegas mana yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dan mana yang merupakan kewenangan Pemerintah Daerah.

Status Darurat

Penentuan status darurat yang disebabkan oleh wabah pandemi juga tercecer dalam sejumlah peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Darurat Kesehatan Masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan

   Kedaruratan Kesehatan Masyarakat adalah kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran ***penyakit menular*** *dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara*
2. Darurat Bencana dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang mengatur terkait bencana non-alam

Status keadaan darurat bencana adalah suatu keadaan yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk jangka waktu tertentu atas dasar rekomendasi Badan yang diberi tugas untuk menanggulangi bencana.

Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, ***epidemi****, dan* ***wabah penyakit****.*

3. Darurat Sipil atau Darurat Militer dalam Perpu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya

   Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila:

1) keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat ***bencana alam****, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;*

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, dapat dilihat bahwa regulasi terkait wabah pandemi masih tercecer dalam sejumlah undang-undang. Bahkan terkait status kedaruratan juga menciptakan persoalan manakala Pemerintah menetapkan status tersebut secara bersamaan, karena penanggung jawab status tersebut berbeda-beda. Hal inilah yang menciptakan ketidakpastian hukum dimasyarakat.

B.2 *Omnibus Law* Sebagai Solusi Penataan Regulasi terkait Wabah Pandemi

Konsep *omnibus law* sejatinya dapat menjadi solusi untuk menyederhanakan peraturan yang terlalu banyak dalam konteks ini adalah peraturan terkait wabah pandemi. Selain mampu menyederhanakan, metode *omnibus law* juga dapat mengatasi persoalan terkait kewenangan antar Kementerian dan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, hal itu ditegaskan oleh Tarmizi yang menyatakan bahwa *One of the strengths of the Omnibus Law is that there will be a law under the affairs of various different ministries. This will speed up the consolidation of unprofitable and conflicting rules all at once. The idea of the Omnibus Law concept is expected to be able to resolve regulatory conflicts and is expected to be effective*

in resolving long-standing regulatory conflicts.[10]

Berdasarkan hal itulah, diperlukan penataan regulasi dengan membentuk Rancangan Undang-Undang tentang Wabah Pandemi melalui metode *omnibus law* dengan pembagian klaster sebagai berikut:

Klaster Ekonomi

Terkait klaster ekonomi, perlu dilakukan sejumlah perubahan terhadap sejumlah Undang-Undang terkait kerugian negara, antara lain:

1. Pasal 59 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang mengatur terkait Penyelesaian Kerugian Negara yang sebelumnya berbunyi:

   (1) Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku

   Ketentuan tersebut belum memberikan perlindungan hukum bagi Pejabat ketika mengambil kebijakan selama terjadinya wabah pandemi. Selayaknya Pasal tersebut ditambahkan ayat (1a) yang berbunyi, "*ketentuan pada ayat (1) tidak berlaku apabila kerugian negara/daerah tersebut dilakukan ketika terjadi* ***wabah pandemi****".*
2. Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa, *"Yang dimaksud dengan "secara nyata telah ada kerugian keuangan negara" adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk"*

   Ketentuan tersebut belum bisa memberikan proteksi bagi pejabat negara yang dalam kebijakannya berpotensi merugikan negara. Oleh karena itu ketentuan dalam Penjelasan Pasal 31 ayat (2) selayaknya diubah sebagai berikut, "*Yang dimaksud dengan "secara nyata telah ada kerugian keuangan negara" adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk*

[10] Tarmizi, "Legal Simplification of Land Regulation Associated with Increased Investment as the Basis for Conceptualization of the Omnibus Law," *Journal of Advanced Research in Law and Economics* 11, no. 1 (2020): 203–7, https://doi.org/10.14505/jarle.v11.1(47).24.

kecuali kerugian tersebut disebabkan diskresi yang dilakukan dalam kondisi pandemi*"*

3. Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa *kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan administratif atau oleh bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan. Penyelesaian kerugian negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri/pejabat negara pada umumnya, dan para pengelola keuangan pada khususnya.*

   Definisi tersebut selayaknya juga menyesuaikan dengan kondisi terjadinya wabah pandemi, oleh karena itu penjelasan Pasal 59 ayat (1) selayaknya diubah menjadi sebagai berikut:

   kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan administratif atau oleh bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan ***kecuali tindakan tersebut dilakukan sebagai diskresi dalam kondisi wabah pandemi****. Penyelesaian kerugian negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri/pejabat negara pada umumnya, dan para pengelola keuangan pada khususnya.*

4. Pasal 1 ayat (15) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemerika Keuangan menyatakan bahwa *"Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai."*

   Ketentuan tersebut selayaknya juga diubah melalui metode *omnibus law,* menjadi berbunyi sebagai berikut:

   "Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan

hukum baik sengaja maupun lalai, ***tidak termasuk kerugian negara/daerah apabila kerugian tersebut disebabkan diskresi yang dilakukan ketika terjadi wabah pandemi****."*

Terlihat dengan perubahan tersebut, maka tindakan pejabat negara yang berpotensi merugikan keuangan negara selama terjadinya wabah pandemi akan dilindung oleh undang-undang.

Klaster Ketenagakerjaan

Salah satu problematika ditengah wabah pandemi adalah persoalan keselamatan tenaga kerja. Hal itu disebabkan, dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan tidak dikenal adanya libur dikarenakan adanya pandemi. Oleh karena itulah, salah satu metode untuk menata regulasi terkait hal tersebut adalah dengan cara melakukan perubahan dengan metode *omnibus* pada sejumlah regulasi antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mewajibkan kepada semua pekerja untuk tetap masuk kerja kecuali pada hari libur yang telah ditetapkan. Ketentuan tersebut tercantum pada Pasal 85 Undang-Undang Ketenagakerjaan, yang berbunyi:
   (1) Pekerja/buruh tidak wajib bekerja pada hari-hari libur resmi.
   (2) Pengusaha dapat mempekerjakan pekerja/buruh untuk bekerja pada hari-hari libur resmi apabila jenis dan sifat pekerjaan tersebut harus dilaksanakan atau dijalankan secara terus- menerus atau pada keadaan lain berdasarkan kesepakatan antara pekerja/buruh dengan pengusaha.
   (3) Pengusaha yang mempekerjakan pekerja/buruh yang melakukan pekerjaan pada hari libur resmi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) wajib membayar upah kerja lembur.

   Keberadaan Pasal tersebut yang menjadi landasan yuridis bagi pengusaha untuk memaksa pekerja untuk tetap melakukan aktivitas walaupun terjadi wabah pandemi. Oleh karena itulah, diantara ayat (2) dan (3) perlu ditambahkan ayat baru yang berbunyi:

   (3) Pengusaha wajib meliburkan karyawannya di daerah yang telah ditetapkan sebagai wilayah darurat kesehatan.

(4) Pengusaha yang mempekerjakan pekerja/buruh yang melakukan pekerjaan pada hari libur resmi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan ayat (3) wajib membayar upah kerja lembur.

2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja

   Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 belum mencantumkan sama sekali terkait kewajiban perusahaan untuk meliburkan pekerjanya manakala terjadi wabah pandemi. Dalam Undang-Undang Keselamatan Kerja hanya diatur terkait Kewajiban dan Hak Tenaga Kerja yaitu pada Bab VIII. Oleh karena itulah, untuk memastikan terjadinya keseimbangan selayaknya diatur pula Kewajiban Pengusaha.

   Berdasarkan hal tersebut, perlu ditambahkan satu Bab pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 yaitu Bab VIIIA Pasal 12A yang bunyinya sebagai berikut:

   Pengusaha wajib untuk meliburkan pekerja apabila daerah bekerjanya telah ditetapkan status darurat kesehatan.

Klaster Pendidikan

Salah satu bidang yang terdampak wabah pandemi adalah sektor pendidikan. Konsep pendidikan jarak jauh (PJJ) kerap kali berjalan tidak optimal, disisi lain Pemerintah tidak mempunyai standar baku yang jelas terkait mekanisme penyelenggaraan pendidikan ditengah pandemi. Oleh karena itulah, diperlukan harmonisasi undang-undang terkait pendidikan agar tidak muncul lagi kebingungan ditengah terjadinya wabah pandemi:

1. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan

   Dalam Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan disebutkan bahwa pembatasan sosial berskala besar setidaknya meliburkan sekolah. Akan tetapi, wabah pandemi yang panjang tidak mungkin menghentikan aktivitas pendidikan. Oleh karena itulah perlu dilakukan perubahan pada Pasal 59 ayat (3) untuk memberikan kepastian hukum, dari yang sebelumnya berbunyi:

   Pembatasan Sosial Berskala Besar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit meliputi:

   a. peliburan sekolah dan tempat kerja;

Pada huruf a perlu diubah menjadi *pelaksanaan pembelajaran jarak jauh di sekolah dan peliburan tempat kerja.*

2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

   Dalam Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasionak tidak diatur sedikitpun terkait prinsip kesehatan dalam penyelenggaraan pendidikan. Oleh karena itulah regulasi ini diperlukan penambahan yaitu pada Bab III Pasal 4 tentang Prinsip Penyelenggaraan Pendidikan, dengan menambahkan 1 (satu) ayat yang berbunyi: *pendidikan diselenggarakan dengan mengutamakan kesehatan bagi pendidik maupun peserta didik.*

Klaster Hubungan Pusat dan Daerah

Hubungan pusat dan daerah merupakan salah satu persoalan yang terjadi dalam penanganan wabah pandemi. Hal itu disebabkan tidak adanya batas yang jelas antara wewenang Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Oleh karena itulah diperlukan penegasan terhadap sejumlah undang-undang demi memberikan kepastian hukum, perubahan tersebut dapat dilakukan terhadap sejumlah undang-undang antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

   Undang-Undang Pemerintahan Daerah belum mengatur terkait wabah pandemi. Pasal 12 ayat (1) menyatakan bahwa persoalan kesehatan merupakan kewajiban pemerintah pusat, akan tetapi tidak diatur sedikitpun terkait pembagian tugas ketika terjadi wabah pandemi.

   Oleh karena itulah, diperlukan perubahan pada Bab Lampiran yang membagi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pembagian tersebut selayaknya diatur secara mendetail.

2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan

   Seperti halnya Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan juga tidak menjelaskan secara detail pembagian wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Tabel 1). Oleh karena itulah diperlukan pembagian tugas secara mendetail. Penulis menawarkan penambahan ayat pada Pasal 4, 5 ayat (2), 6, 52 ayat (2), 55 ayat (2), 58, 80 ayat (1), 82 ayat (2), 83 dengan mendelegasikan kepada pemerintah untuk membentuk peraturan pemerintah sebagai peraturan

pelaksana, *terkait pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah pada pasal (menyesuaikan) selanjutnya diatur dalam peraturan pemerintah.*

Klaster Status Darurat

Untuk menghindari tumpang tindih status darurat yang disebabkan oleh wabah pandemi, maka perlu dilakukan perubahan pada tiga undang-undang. Perubahan tersebut dilakukan sebagai upaya memastikan setiap status kedaruratan telah melalui fase sebelumnya. Menurut penulis, status darurat kesehatan selayaknya menjadi tahapan awal sebelum ditetapkannya darurat bencana, dan tindakan terakhir adalah darurat sipil atau militer. Oleh karena itulah, perlu dilakukan perubahan pada dua undang-undang antara lain:

1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang mengatur terkait bencana non-alam perlu dilakukan penambahan ayat pada ketentuan umum, yaitu:

   Status keadaan darurat bencana kesehatan adalah suatu keadaan yang ditetakan oleh Pemerintah untuk jangka waktu tertentu atas dasar rekomendasi Menteri yang bertugas untuk menanggulangi wabah pandemi.

2) Darurat Sipil atau Darurat Militer dalam Perpu Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya

   Sedangkan tindakan darurat sipil diperlukan apabila darurat bencana kesehatan tidak berjalan secara optimal, oleh karena itulah diperlukan perubahan pada Pada Pasal 1 yang mengatur terkait kondisi-kondisi tertentu yang dapat ditetapkan statut darurat sipil, yaitu:

   Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila:

   1) keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam ataupun bencana non-alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;

2) terkait bencana alam atuapun non-alam, penetapan status darurat sipil harus dilakukan berdasarkan rekomendasi Badan yang diberi tugas untuk menanggulangi bencana.

B.3 Akomodasi *Omnibus Law* dalam Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan penjelasan pada sub-bab sebelumnya, persoalan disharmonisasi regulasi terkait wabah pandemi pada hakikatnya dapat diselesaikan melalui pembentukan Undang-Undang baru dengan metode *omnibus law*. Akan tetapi sebagai negara hukum yang tunduk pada peraturan, pembentukan Undang-Undang dengan metode *omnibus* selayaknya diatur terlebih dahulu dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal itu disebabkan ada perbedaan antara teknik Undang-Undang biasa yang dipakai Indonesia dengan teknik *omnibus law*. Beberapa perbedaan tersebut yaitu: Pertama, dari segi substansi yang diatur dan dimuat, selama ini kebiasaan Undang-Undang di Indonesia adalah mengandung satu materi, subyek dan substansi tertentu, sementara *omnibus law* memuat banyak materi, subyek, dan substansi yang berbeda dan bahkan dapat tidak saling terkait. Pengertian Undang-Undang di Indonesia menurut A. Hamid S. Attamimi ialah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu, dan karena itu diperlukan prosedur pembentukan yang tertentu pula (*het materiele wetsbegrib*).[35] Menurut Soehino setiap jenis atau bentuk peraturan perundang-undangan itu pasti mengatur suatu materi atau hal keadaan konkret. Materi apa dan mana yang diatur oleh suatu peraturan itu telah ada ketentuannya.

Kedua, dari segi teknik pembentukan Undang-Undang, perubahan atau pencabutan suatu Undang-Undang yang selama ini lazim dilakukan di Indonesia adalah dengan menggunakan metode satu usulan perubahan Undang-Undang mengubah atau mencabut satu Undang-Undang saja serta tidak mengubah substansi Undang-Undang lain. Sedangkan *omnibus law* menggunakan teknik mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa ketentuan dalam berbagai Undang-Undang hanya melalui satu usulan pembentukan Undang-Undang kepada Parlemen. Butir 6 Lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang–undangan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang–Undang Nomor 15 Tahun 2019 menyebutkan pada nama peraturan perundang–undangan perubahan ditambahkan frasa perubahan atas di depan judul peraturan perundang- undangan yang diubah. Selain itu butir 7 menyebutkan jika peraturan perundang-undangan telah diubah lebih dari 1 kali, di antara kata perubahan dan kata atas disisipkan keterangan yang menunjukkan berapa kali perubahan tersebut telah dilakukan, tanpa merinci perubahan sebelumnya. Untuk pencabutan peraturan perundang-undangan diatur di butir 9 yang menyebutkan pada nama peraturan perundang-undangan pencabutan ditambahkan kata pencabutan di depan judul peraturan perundang-undangan yang dicabut.

Ketiga, di Indonesia dikenal konsep Undang-Undang kodifikasi, antara *omnibus law* dengan kodifikasi juga memiliki pengertian yang berbeda. *Omnibus law* memang menggabungkan atau mengumpulkan ketentuan dari banyak Undang-Undang, namun ketentuan tersebut topik hukumnya bermacam – macam dan sering tidak berkaitan satu sama lain. Sedangkan Menurut R Soeroso kodifikasi hukum adalah pembukuan hukum dalam suatu himpunan Undang-Undang dalam materi yang sama.

Oleh karena itulah, sebelum melakukan perubahan Undang-Undang berdasarkan metode *Omnibus,* selayaknya Pemerintah melakukan perubahan terbatas terlebih dahulu terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perubahan tersebut dilakukan pada bagian Lampiran II terkait Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, pada BAB IV ditambahkan terkait “Bentuk Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang dengan Metode Omnibus”

C. PENUTUP

Salah satu persoalan terkait penanggulangan wabah pandemi adalah disharmonisasi dan kekosongan regulasi. Kondisi itulah yang kemudian berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum di masyarakat. Hal itu dapat dibuktikan dengan praktek empiris tindakan Pemerintah dalam penanggulangan wabah pandemi antara lain, *pertama*, kebijakan ekonomi ditengah wabah pandemi dikhawatirkan menimbulkan kerugian negara disisi lain regulasi minim

proteksi hukum sehingga pejabat negara enggan mengambil kebijakan strategis, *kedua,* persoalan ketenagakerjaan yang mana undang-undang belum memberikan jaminan perlindungan kesehatan bagi pekerja, sehingga pekerja tetap melakukan aktivitasnya meskipun ditengah kondisi pandemi. *Ketiga,* persoalan pendidikan, dimana undang-undang sistem pendidikan nasional belum memasukkan kesehatan sebagai salah satu prinsip utama, selain itu pembelajaran jarak jauh (PJJ) ditengah wabah pandemi juga belum mempunyai legitimasi hukum yang kuat. *Keempat,* terkait hubungan pusat dan daerah, sejumlah undang-undang yang mengatur tentang wabah pandemi belum secara jelas membagi tanggung jawab pusat dan daerah, hal inilah yang menimbulkan tumpang tindih dan berpotensi menciptakan konflik antara Pemerintah Pusat dan Daerah. *Kelima,* terkait status kedaruratan yang mana tercecer dalam sejumlah undang-undang sehingga menciptakan ketidakpastian hukum.

Berdasarkan hal tersebut diatas, penulis memberikan saran kepada Pemerintah dan DPR untuk menggagas pembentukan RUU Penanggulangan Wabah Pandemi dengan menggunakan metode *Omnibus Law.* Penggunaan metode ini paling tepat dikarenakan perubahan diperlukan terhadap banyak pasal didalam sejumlah undang-undang. Akan tetapi sebagai pengokohan negara hukum sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, perubahan tersebut selayaknya diawali terlebih dahulu dengan perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu dalam Bab pada bagian Lampiran II terkait Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, pada BAB IV ditambahkan terkait "Bentuk Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang dengan Metode Omnibus".

DAFTAR PUSTAKA

Aditya, Zaka Firma, and Muhammad Reza Winata. "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 9, no. 1 (2018): 79–100. https://doi.org/10.22212/jnh.v9i1.976.

Aloysius R. Entah. "Indonesia: Negara Hukum Yang Berdasarkan Pancasila." *Seminar Nasional Hukum* 2, no. 1 (2016): 533–42.

Ansari, Muhammad Insa. "Omnibus Law" 9, no. April (2020): 71–90.

Domenici, Valentina. "A Course of History of Chemistry and Chemical Education Completely Delivered in Distance Education Mode during Epidemic Covid-19." *Journal of Chemical Education* 97, no. 9 (2020): 2905–8. https://doi.org/10.1021/acs.jchemed.0c00739.

Ghilarducci, Teresa, and Aida Farmand. "Older Workers on the COVID-19-Frontlines without Paid Sick Leave." *Journal of Aging and Social Policy* 32, no. 4–5 (2020): 471–76. https://doi.org/10.1080/08959420.2020.1765685.

Gupta, Mrinal, Ayman Abdelmaksoud, Mohammad Jafferany, Torello Lotti, Roxanna Sadoughifar, and Mohamad Goldust. "COVID-19 and Economy." *Dermatologic Therapy*, no. March (2020). https://doi.org/10.1111/dth.13329.

Haryanto A.G. *Metode Penulisan Dan Penyajian Karya Ilmiah*. Jakarta: Ikapi, 2000.

Husen, La Ode. *Negara Hukum, Demokrasi Dan Pemisahan Kekuasaan*. Makassar: CV. Social Politic Genius, 2019.

Jeffry Alexander. "Memaknai 'Hukum Negara (Law Throuh State)' Dalam Bingkai "Negara Hukum (Rechstaat)." *Hasanudin Law Review* 1, no. 1 (2015): 71–80.

Law, Omnibus, D A N Izin, Lingkungan Dalam, and A L Sentot. "PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN" 9, no. April (2020): 109–23.

Mia Kusuma Fitriana. "Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara." *Jurnal Legislasi Indonesia* 12, no. 02 (2015): 1–27.

Muabezi, Zahermann Armandz. "Negara Berdasarkan Hukum (Rechtsstaats) Bukan Kekuasaan (Machtsstaat)." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 6, no. 3 (2017): 421. https://doi.org/10.25216/jhp.6.3.2017.421-446.

Putra, Antoni. "Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi." *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol 17, no. 12 (2020): 1–10.

Sayuti. "'Konsep Rechtstaat Dalam Negara Hukum Indonesia (Kajian Terhadap Pendapat Azhari),.'" *Nalar Fiqih A* 1, no. 2 (2011): 78–83.

Tarmizi. "Legal Simplification of Land Regulation Associated with Increased Investment as the Basis for Conceptualization of the Omnibus Law." *Journal of*

Advanced Research in Law and Economics 11, no. 1 (2020): 203–7. https://doi.org/10.14505/jarle.v11.1(47).24.

Ulya, Nurul Ula, and Fazal Akmal Musyarri. "Omnibus Law" 9, no. April (2020): 53–70.

Yusuf Randi. "Pandemi Corona Sebagai Alasan Pemutusan Hubungan Kerja Pekerja Oleh Perusahaan Dikaitkan Dengan Undang-Undang Ketenagakerjaan." *Yurispruden* 3, no. 2 (2020): 119–36.