

# Catatan Kritis Dua Tahun Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia





# **CATATAN KRITIS DUA TAHUN PENANGANAN PANDEMI COVID-19 DI INDONESIA**

---

Kumpulan Pendapat Keahlian

Indonesia Corruption Watch

2022

## **Catatan Kritis Dua Tahun Penanganan Pandemi Covid-19: Kumpulan Pendapat Keahlian**

Penulis:

Agil Oktaryal  
Ahmad Arif  
Bhima Yudhistira  
Charlie Albajili  
Misbah Hasan  
Qurrata Ayuni, S.H., MCDR.

Desain Sampul dan Tata Letak:

oDesign

Diterbitkan oleh:

Indonesia Corruption Watch  
Jl. Kalibata Timur IV/D No. 6  
Jakarta Selatan, 12740

2022

# DAFTAR ISI

---

**1**

Evaluasi Penanganan Covid-19 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat oleh Qurrata Ayuni, SH., MCDR

**11**

Regulasi Darurat Negara: Kajian Terhadap Program Vaksin Covid-19 Dosis Lanjutan (Booster) oleh Agil Oktaryal

**17**

Jalan Terjal Penegakan Hukum Korupsi Bansos Covid-19 oleh Charlie M. Albajili

**27**

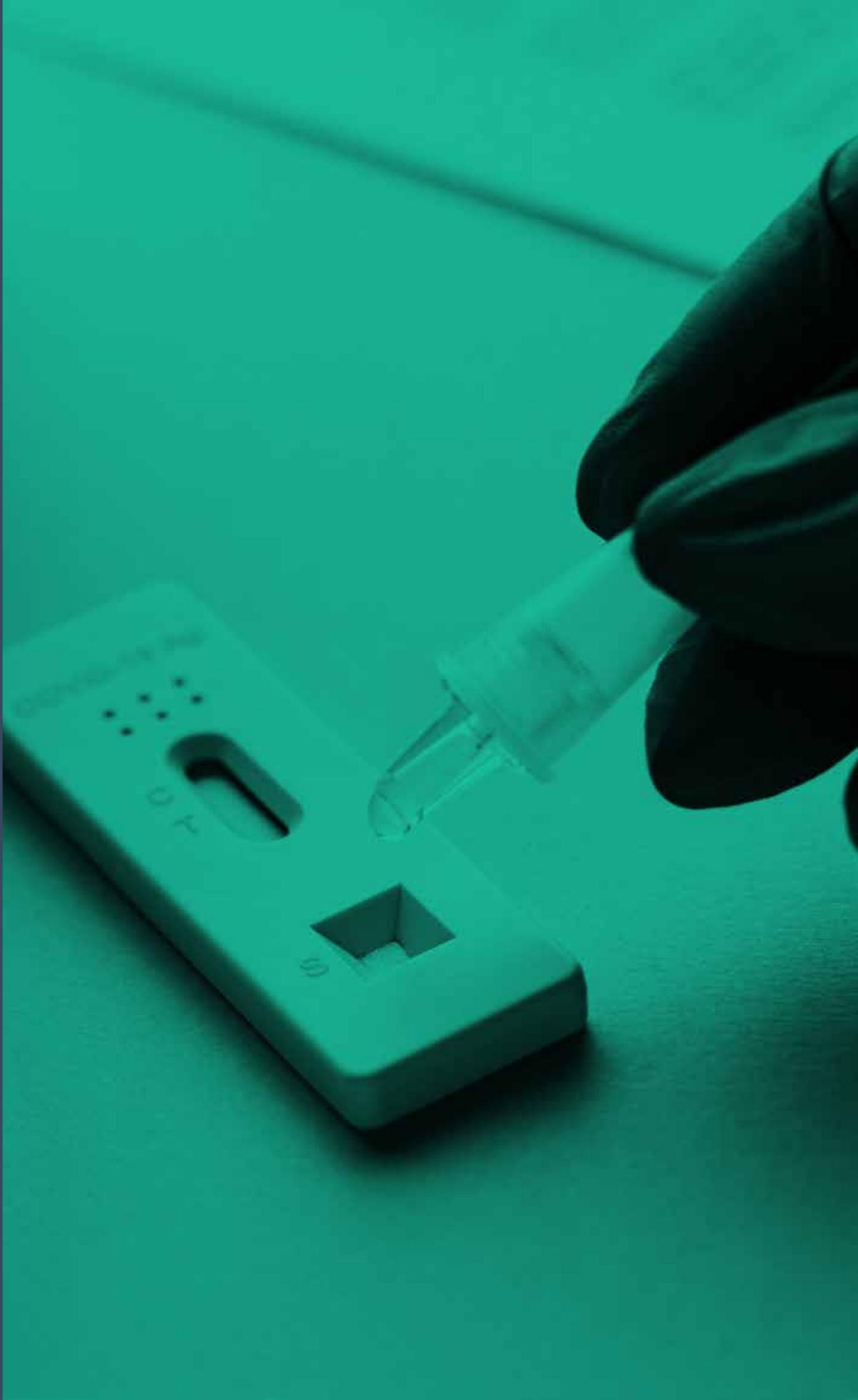
Catatan Terhadap Anggaran Penanganan Pandemi Covid-19 oleh Bhima Yudhistira

**33**

Politik Anggaran PC-PEN vs Pendanaan IKN oleh Misbah Hasan

**43**

Nyawa Rakyat yang Dikorbankan: Bias Kepentingan Ekonomi-Politik dalam Penanganan Pandemi di Indonesia oleh Ahmad Arif



# EVALUASI PENANGANAN COVID-19 DALAM PRESPEKTIF HUKUM TATA NEGARA DARURAT

Qurrata Ayuni, SH., MCDR

Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Tulisan ini membahas mengenai analisis penanganan COVID-19 dalam sudut pandang Hukum Tata Negara Darurat. Pertanyaan utamanya adalah; apakah pemerintah Indonesia menggunakan HTN Darurat secara proporsional dan akuntabel dalam menangani pandemi COVID-19? Tulisan ini menemukan tiga hal; Pertama, pemerintah Indonesia menggunakan pendekatan legislative model dalam menghadapi kedaruratan COVID-19. Kedua, terjadi anomali praktik legislasi pada saat pandemi dengan mengesahkan berbagai undang-undang yang tidak berhubungan dengan COVID-19. Ketiga, terjadinya potensi penghilangan partisipasi publik dalam demokrasi melalui perpanjangan periode pemerintahan. Menggunakan metode juridis normative, kajian ini menyimpulkan bahwa kondisi kedaruratan COVID-19 memberikan ruang *moral hazard* dalam pemerintahan kedaruratan di Indonesia.

Kata Kunci: kedaruratan, COVID-19

## I. PENDAHULUAN

Tulisan ini disusun tepat dua tahun sejak pertama kali Presiden Republik Indonesia menetapkan status Kedaruratan COVID-19. Saat itu, tepatnya 31 Maret 2020, Pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat yang merujuk pada UU Kekarantinaan Kesehatan. Penetapan ini menjadi dasar pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar di beberapa wilayah di Indonesia.<sup>1</sup>

Usai dua tahun pandemi COVID-19 melanda Indonesia, muncul banyak pertanyaan masyarakat terkait Hukum Tata Negara Darurat. Kajian mengenai HTN Darurat memang cukup sedikit dibahas. Literatur HTN Darurat di Indonesia boleh dikatakan sangat terbatas. Buku dari Herman Sihombing, Kabul Arifin dan terakhir Prof Jimly Asshiddiqie (2007) merupakan sedikit dari buku yang khusus bicara mengenai HTN Darurat di Indonesia.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Arsil, F., & Ayuni, Q. (2020). Model Pengaturan Kedaruratan Dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 50(2), 423-446.

<sup>2</sup> Asshiddiqie, J. (2008). Hukum tata negara darurat/Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.

Penggunaan HTN Darurat atau dalam istilah lain disebut state of emergency atau state of exception digunakan diseluruh dunia dalam menghadapi COVID-19. Rezim HTN Darurat mengizinkan pemerintah untuk menggunakan hukum khusus yang memberikan semacam diskresi atau pengecualian pada kondisi darurat. Meski terkesan rumit, tapi pada dasarnya konsep utama dari HTN Darurat ini sederhana '*hukum tata negara normal hanya dijalankan pada kondisi normal- jika hukum tata negara normal dijalankan pada kondisi darurat, maka hukum tersebut tidak dapat digunakan*'.

HTN yang biasa digunakan dalam kondisi normal memiliki mekanisme dan prosedur khusus berbumbu birokrasi. Dalam kondisi bahaya, genting dan darurat pemerintah kadang tidak dapat menggunakan mekanisme dan prosedur birokratis yang *jelimet* itu. Pengambilan kebijakan dalam kondisi darurat harus dilakukan segera, jika menggunakan mekanisme dan prosedur biasa, maka ancaman kedaruratan tidak dapat dilokalisir dengan segera. Lebih dari itu, tanpa ada respon kedaruratan, potensi ancaman dapat menjalar dan berdampak pada lebih banyak orang.

Inilah sebab utama lahirnya rezim Hukum Tata Negara Darurat; memotong prosedur, menyampingkan hukum biasa dan konsentrasi kebijakan. Penggunaan HTN Darurat memungkinkan negara untuk mengambil langkah-langkah luar biasa yang sebenarnya tidak dapat dilakukan pada kondisi normal. Biasanya konsentrasi kedaruratan ini ditelakkan pada eksekutif. Indonesia pun menggunakan pendekatan ini, Pasal 12 UUD 1945 memberikan kewenangan deklarasi kedaruratan pada Presiden; "Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang". Klausul ini memberikan kewenangan bagi Presiden untuk menetapkan keadaan bahaya sehingga ia berkekuasaan untuk melakukan penyimpangan hukum dalam kondisi kedaruratan secara konstitusional.

Dalam menghadapi kondisi darurat yang tidak normal, Presiden diberikan kewenangan untuk melakukan tindakan yang sebenarnya melanggar hukum. Hal ini ditujukan semata-mata untuk memberikan perlindungan terhadap warga negara. Adapun norma perlindungan terhadap warga negara dalam konstitusi Indonesia terdapat dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 yang menyatakan,

...untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi...

Rujukan konstitusional kedaruratan memang bukan hanya pada Pasal 12 UUD 1945 saja. Selain itu, ada pula Pasal 11 UUD 1945 yang memberikan kekuasaan bagi Presiden untuk mendeklarasikan Keadaan Perang. Hanya saja, dalam kondisi COVID-19 dan berbagai kedaruratan selain perang, Pasal 12 UUD 1945 merupakan satu-satunya rujukan yang tersedia.

Selain menetapkan status Kedaruratan Kesehatan Masyarakat, Presiden juga menerbitkan Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional.<sup>3</sup> Keppres ini menggunakan

<sup>3</sup> "Presiden Jokowi Teken Keppres Tetapkan Wabah Covid-19 Bencana Nasional," <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/13/18101841/presiden-jokowi-teken-keppres-tetapkan-wabah-covid-19-bencana-nasional>, diakses pada 13 April 2020.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana sebagai dasar pengaktifan darurat bencana non-alam. Beberapa istilah teknis dalam UU No. 24 Tahun 2007 mengenai Penanggulangan Bencana memang menggunakan terminologi darurat seperti tanggap darurat bencana dan status keadaan darurat bencana. Ciri kedaruratan yang dimaksudkan dalam undang-undang ini juga mirip dengan konsep yang dibangun dalam konsep HTN Darurat.

Terakhir Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional. Sejumlah peraturan turunan dan peraturan pelaksana dibentuk untuk melengkapi perangkat hukum teknis yang dibutuhkan oleh kebijakan kedaruratan COVID-19 di Indonesia.<sup>4</sup>

Perppu 1 tahun 2020 kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (UU 2 Tahun 2020) pada Sidang Pripurna III Masa Persidangan 2019-2020, 12 Mei 2020.

Uniknya, meskipun memiliki ciri kedaruratan, UU Keekarantinaan Kesehatan, UU Penanggulangan Bencana dan UU COVID-19 ternyata tidak menggunakan Pasal 12 UUD 1945 sebagai pertimbangan dalam pembentukannya. Sehingga menurut Jimly Asshiddiqie, undang-undang ini tidak termasuk sistem perundangan dalam 'keadaan bahaya' sebagaimana konsepsi HTN Darurat.<sup>5</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, secara *de jure*, penggunaan UU ini tanpa merujuk Pasal 12 UUD 1945 menjadikan Indonesia tidak menggunakan hukum darurat (melainkan hukum normal) dalam menghadapi pandemi Covid-19. Padahal ciri kedaruratan yang dimaksudkan dalam undang-undang ini juga mirip dengan konsep yang dibangun dalam konsep HTN Darurat.

Tulisan ini secara khusus membahas mengenai penerapan HTN Darurat yang diberlakukan di Indonesia dalam menghadapi COVID-19. Penulis menyadari bahwa pembahasan mengenai COVID-19 memang dapat diteropong dalam berbagai sudut pandang. Namun pada kesempatan kali ini, penulis hanya memberikan perspektif HTN Darurat sebagai pisau analisis.

Paper ini dibahas menjadi lima bagian; Pertama adalah latar belakang terhadap permasalahan HTN Darurat dan COVID-19 di Indonesia. Bagian kedua menganalisis penggunaan legislative model yang seharusnya menjadi dasar dalam seluruh pengambilan kebijakan kedaruratan. Bagian ketiga, meneropong anomali praktik legislasi pada saat pandemi dengan mengesahkan berbagai undang-undang yang tidak berhubungan dengan COVID-19. Bagian keempat, membangun argumentasi penyalahgunaan kedaruratan COVID-19 melalui potensi penghilangan partisipasi publik dalam demokrasi melalui penundaan pemilihan umum. Adapun bagian kelima adalah kesimpulan dari tulisan ini.

<sup>4</sup> Ayuni, Q., & Arsil, F. (2021). Handling of Covid-19 as a Non-Natural Disaster in Indonesia.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, "Kuliah Umum HTN 'Perkembangan HTN Darurat di Indonesia'", FH UI, 30 April 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=dAryGHm8Q1U&t=658s>

## II. PASAL 12 UUD 1945: KONSTRUKSI LEGISLATIVE MODEL

Menghindari *abuse of power* dan potensi kediktatoran yang biasanya terjadi pada saat darurat, lahirlah pendekatan legislative model yang diperkenalkan oleh Ferejohn dan Pasquino. Model legislatif menangani keadaan darurat dengan memberlakukan undang-undang biasa yang mendelegasikan kekuasaan khusus dan sementara kepada eksekutif.<sup>6</sup> *Legislative Model* menekankan pada adanya pengendalian melalui peraturan perundangan yang ditetapkan oleh legislatif sebagai panduan bagi penguasa darurat. Model ialah upaya untuk memberikan kekuasaan darurat kepada eksekutif dengan maksud mengembalikan tatanan hukum ke kondisi normal.<sup>7</sup>

Ciri lain dari model legislatif adalah bahwa legislatif memainkan peran fundamental dalam melakukan inventarisasi dan mengenali keadaan darurat serta melahirkan cara-cara untuk menghadapi kedaruratan tersebut.<sup>8</sup> Model legislatif memungkinkan pengawasan legislatif yang lebih ketat terhadap penggunaan otoritas eksekutif. Model ini memberikan mekanisme penghentian delegasi ketika legislatif menilai bahwa kondisi darurat sudah berakhir. Legislatif memegang kendali manakala eksekutif sudah tidak dapat dipercaya dan berpotensi menimbulkan penyimpangan dengan dalil kedaruratan.<sup>9</sup>

Konsep untuk memisahkan kekuasaan yang dimiliki oleh legislatif dan eksekutif secara independen dalam kondisi darurat tampaknya memberikan kontribusi yang positif. Sebagai contoh di Inggris, legislatif dapat membentuk komisi independen untuk memantau pelaksanaan kekuasaan darurat.<sup>10</sup> *Legislative Model* juga memungkinkan legislatif membuat undang-undang yang baru pada kondisi darurat. Namun saat keadaan kedaruratan telah melanda, biasanya legislatif tidak cukup cepat untuk bertindak tepat waktu.

Dalam *Legislative Model*, Kongres mendapatkan peran formal dalam mengendalikan keadaan darurat. Lembaga legislatif memiliki kekuasaan untuk menolak atau menerima pernyataan keadaan darurat yang disampaikan oleh Presiden dan juga melegitimasi peraturan dalam kondisi darurat. Dalam *Legislative Model*, legislatif juga dapat menetapkan batasan konstitusional tentang seberapa jauh eksekutif dapat menggunakan kekuasaan daruratnya.

Menurut saya sebagai penulis tulisan ini, Pasal 12 UUD 1945 merupakan klausula yang menganut legislative model. Pasal 12 UUD 1945 memberikan penegasan bahwa syarat-syarat dan akibat HTN Darurat harus ditetapkan oleh Undang-Undang. Klausula ini merupakan bentuk pelibatan produk legislative untuk membatasi kewenangan yang dimiliki oleh Presiden ketika mendeklarasikan keadaan bahaya.

Sebagai contoh, dalam kasus COVID-19, Presiden menentukan pendekatan kedaruratan kesehatan dengan menggunakan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan

<sup>6</sup> Ferejohn dan Pasquino, "The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers."

<sup>7</sup> Andrew W. Neal, "Normalization and Legislative Exceptionalism: Counterterrorist Lawmaking and the Changing Times of Security Emergencies," *International Political Sociology* 6 (September 2012), hlm. 260-276.

<sup>8</sup> Monica Palmirani, et al., "Analysis of Legal References in an Emergency Legislative Setting", dalam *AI Approaches to the Complexity of Legal Systems*, (Springer: Cham, 2015), hlm. 301-313.

<sup>9</sup> Eric A. Posner dan Adrian Vermeule. "The Credible Executive," *University Chicago Law Review* 74 (September 2007), hlm. 865.

<sup>10</sup> Oren Gross dan Fionnuala Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis Emergency Powers in Theory and Practice*, (London: Cambridge University Press, 2006), hlm. 57.

Kesehatan (UU Karantina Kesehatan). Melalui UU ini pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat. Penetapan ini menjadi dasar pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di beberapa wilayah di Indonesia.<sup>11</sup>

Aktivasi Kedaruratan Kesehatan Masyarakat (KKM) memungkinkan pemerintah untuk melakukan peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan/atau pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum. Pemberlakuan karantina maupun PSBB memerlukan penetapan dari pemerintah pusat.

Selain menetapkan status Kedaruratan Kesehatan Masyarakat, Presiden juga menerbitkan Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional.<sup>12</sup> Keppres ini menggunakan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana sebagai dasar pengaktifan darurat bencana non-alam. Beberapa istilah teknis dalam UU No. 24 Tahun 2007 mengenai Penanggulangan Bencana memang menggunakan terminologi darurat seperti tanggap darurat bencana dan status keadaan darurat bencana. Ciri kedaruratan yang dimaksudkan dalam undang-undang ini juga mirip dengan konsep yang dibangun dalam konsep HTN Darurat.

Di dalam UU No. 24 Tahun 2007 mengenai Penanggulangan Bencana, status keadaan darurat bencana diartikan sebagai suatu keadaan yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk jangka waktu tertentu atas dasar rekomendasi Badan yang diberi tugas untuk menanggulangi bencana. Status darurat bencana dapat ditetapkan oleh Presiden untuk skala bencana nasional dan oleh kepala daerah untuk skala bencana daerah. Sehingga dalam kondisi bencana, pemerintah pusat dan pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengaktifkan rezim hukum lain yang tidak dapat digunakan dalam kondisi normal.

Penggunaan dua undang-undang ini dalam mengaktifasi kedaruratan kesehatan masyarakat dan darurat bencana non alam, merupakan bentuk dari penggunaan legislative model. Artinya pendeklarasikan yang dilakukan tidak boleh melebihi atau melampaui diskresi ataupun pengecualian yang diberikan oleh undang-undang tersebut. Dalam konteks ini ditegaskan bahwa undang-undang sebagai produk legislasi memiliki legalitas untuk memberikan batasan terhadap HAM sebagaimana Pasal 28J UUD 1945.

Keberadaan penggunaan legislative model ini merupakan konsep dasar, bahwa dalam penggunaan kondisi COVID-19, pemerintah harus diawasi oleh DPR sebagai bagian dari pelaksanaan kewenangan legislative. Sayangnya pengawasan yang dilakukan oleh DPR terhadap penggunaan dua pasal ini sangat minim. Hingga tulisan ini disusun, kedua status kedaruratan ini masih berlaku dan bahkan belum pernah dievaluasi oleh DPR sebagai bentuk pengawasan dalam pelaksanaan produk legislasi.

<sup>11</sup> "Presiden Jokowi: Indonesia Memilih PSBB," <https://kompas.id/baca/video/2020/03/31/presiden-jokowi-indonesia-memilih-psbb/>, diakses pada 31 Maret 2020.

<sup>12</sup> "Presiden Jokowi Teken Keppres Tetapkan Wabah Covid-19 Bencana Nasional," <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/13/18101841/presiden-jokowi-teken-keppres-tetapkan-wabah-covid-19-bencana-nasional> , diakses pada 13 April 2020.

### III. KE MANA LEGISLATIVE?

Sementara basis dalam penggunaan kedaruratan adalah undang-undang (legislative model), ternyata legislative sepertinya tidak terlalu memahami fungsi pengawasan konstitusionalnya dengan baik. Alih-alih melakukan pengawasan dan pembahasan serius dalam penanganan COVID-19, DPR malah menggunakan kesempatan pandemi ini untuk melahirkan sejumlah undang-undang kontroversial.

Mayoritas undang-undang yang disahkan oleh DPR selama pandemi merupakan undang-undang yang bahkan tidak ada hubungannya dengan penanganan COVID-19. Misalnya Uu No. 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah, Uu No. 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan, Uu No. 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Uu No. 1 Tahun 2020 tentang Pengesahan Persetujuan Kemitraan Ekonomi Komprehensif Indonesia–australia (Indonesia–australia Comprehensive Economic Partnership Agreement) , Uu No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara, Uu No. 4 Tahun 2020 tentang Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Kabinet Menteri Ukraina Tentang Kerja Sama Dalam Bidang Pertahanan (Agreement Between the Government of the Republic of Indonesia and the Cabinet of Ministers of Ukraine on Cooperation in the Field of Defence), Uu No. 5 Tahun 2020 tentang Pengesahan Perjanjian Tentang Bantuan Hukum Timbal Balik Dalam Masalah Pidana Antara Republik Indonesia Dan Konfederasi Swiss (Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Between the Republic of Indonesia and the Swiss Confederation), Uu No. 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Uu No. 10 Tahun 2020 tentang Bea Meterai, Uu No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Bahkan secara mengejutkan, dalam kondisi pandemi dan ancaman krisis stabilitas ekonomi, DPR bahkan mengesahkan UU Ibu Kota Negara dalam waktu yang super singkat yakni dua bulan saja. Kondisi ini juga terjadi pada berbagai pengesahan UU lainnya pada masa pandemi yang cenderung cepat dan minim partisipasi publik. UU Cipta Kerja juga dibahas dalam waktu yang cepat yakni kurang lebih 8 bulan saja. Padahal substansi dari perundangan tersebut bukan merupakan hal yang sederhana.

Aktivitas legislasi DPR yang semakin cepat dalam kondisi pandemi memiliki kecenderungan untuk menghilangkan partisipasi publik. Oleh karenanya dalam Putusan MK No Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusionalitas bersyarat. Mahkamah juga memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan. Apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan, maka UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional secara permanen.

Salah satu aspek penting dalam landmark decision MK tersebut terkait pengujian Formil adalah penekanan mengenai meaningful participation. Dalam hal ini untuk mencapai meaningful participation pembentuk undang-undang dituntut untuk memenuhi tiga hak asasi manusia sekaligus dalam satu tarikan nafas: *right to information* (hak atas informasi), *right to be involved* (hak untuk dilibatkan oleh individu/kelompok yang terdampak kebijakan), dan *right to claim* (hak untuk meminta pertanggungjawaban dan mempertanyakan atas kewajiban

pembentuk undang-undang).<sup>13</sup>

Inilah yang sebenarnya menjadi salah satu ketakutan dalam pemerintahan darurat. Umumnya, ketakutan utama adalah penggunaan berlebihan kekuasaan darurat yakni presiden untuk menjadi diktator. Namun hal yang terjadi di Indonesia adalah adanya juga anomali perundangan yang disusun dengan sangat cepat saat publik tidak berdaya karena teralihkan dalam isu COVID-19. Sehingga legislative di Indonesia, dalam menghadapi COVID-19, cenderung sengaja memanfaatkan kondisi untuk melahirkan UU dengan partisipasi publik yang rendah.

#### IV. PERPANJANGAN PERIODE JABATAN

Salah satu isu lain yang juga merupakan bentuk kekacauan tata negara (*constitutional chaos*) adalah adanya isu untuk menunda pemilu dan memperpanjang masa jabatan Presiden. Kekuasaan Presiden yang cenderung besar dalam kondisi darurat biasanya tidak dapat dikendalikan. Hal ini lah yang kemudian melahirkan rezim yang dikenal oleh Eric Posner dan Adrian Vermeule dalam *The Executive Unbound*.<sup>14</sup>

Menurut Posner & Vermeule, dalam keadaan darurat eksekutif hampir-hampir tidak terikat kepada pedoman atau batasan. Hal ini dikarenakan, peran legislatif yang lemah dan peran yudisial yang memiliki sejumlah keterbatasan.<sup>15</sup> Suatu negara akan cenderung mendelegasikan kekuasaan kepada presiden saat kondisi darurat yang membutuhkan respon cepat melanda. Menurut Posner & Vermeule pendelegasian kepada eksekutif adalah alat pertama legislatif untuk mengatasi kondisi kedaruratan. Hal ini disebabkan legislatif tidak mampu menyediakan penyesuaian kebijakan dengan cepat sesuai tuntutan keadaan darurat.<sup>16</sup>

Unbound Executive ini sebenarnya terjadi di Indonesia. Penegasan bahwa eksekutif hampir hampir tidak dapat dikendalikan sebenarnya kontradiksi terhadap gagasan legislative model yang disebutkan dalam Pasal 12 UUD 1945. Penggunaan legislative model sebenarnya merupakan bentuk checks and balances dalam keadaan darurat. Hal ini ditujukan agar kondisi kedaruratan tidak disalah gunakan.

Sayangnya, berbagai isu inkonstitusional untuk melakukan abuse of power juga disampaikan dengan dalil kedaruratan seperti penundaan Pemilu. Argumentasi bahwa penundaan pemilu dibolehkan karena darurat sebenarnya tidak benar. Hal ini dikarenakan pilihan kedaruratan yang digunakan oleh pemerintah Indonesia.

Penggunaan pilihan kedaruratan kesehatan masyarakat memiliki arti bahwa pemerintah tunduk pada diskresi dan pengecualian terbatas pada UU Kejarantinaan Kesehatan. UU Karantina Kesehatan memberikan peluang bagi berlakunya hukum sementara dalam keadaan darurat. Dengan dalil kepentingan umum berupa kesehatan masyarakat maka pemerintah dapat melakukan pembatasan terhadap kegiatan orang, peti kemas, alat angkut, dan barang yang dianggap dapat menularkan penyakit atau mencegah kontaminasi lainnya. Pembatasan-pembatasan demikian dikenal sebagai konsep karantina.

<sup>13</sup> <https://publika.rmol.id/read/2022/01/06/518294/meaningful-participation-dalam-legislasi-ruu-ikn>

<sup>14</sup> Eric A. Posner dan Adrian Vermeule, *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic* (Oxford: Oxford University Press, 2011).

<sup>15</sup> Eric A. Posner, "The Executive Unbound, Pandemic Edition" <https://www.lawfareblog.com/executive-unbound-pandemic-edition>, diakses pada 23 Maret 2020.

<sup>16</sup> Posner dan Vermeule, *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*.

Terdapat tiga tipe karantina yang dikenal dalam UU ini. Pertama adalah Karantina Rumah yang berarti pembatasan penghuni dalam suatu rumah beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi. Kedua adalah Karantina Rumah Sakit adalah pembatasan seseorang dalam rumah sakit yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi. Sedangkan yang ketiga adalah Karantina Wilayah adalah pembatasan penduduk dalam suatu wilayah termasuk wilayah pintu Masuk beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi.

Selain pembatasan karantina, dikenal juga Pembatasan Sosial Berskala Besar yakni PSBB. Dijelaskan bahwa PSBB adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi. PSBB merupakan salah satu respon Kedaruratan Kesehatan Masyarakat yang memungkinkan pemerintah untuk melakukan peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan; dan/atau pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum.

Pemberlakuan karantina maupun PSBB harus terlebih dahulu membutuhkan penetapan dari Pemerintah Pusat. Dalam praktiknya, penetapan status Kedaruratan Kesehatan Masyarakat dilakukan oleh Presiden dalam bentuk Keputusan Presiden. Tidak ada batas waktu mengenai berapa lama minimal, maupun maksimal dilaksanakannya status kedaruratan kesehatan masyarakat ini.

Usai Presiden melakukan penetapan status Kedaruratan Kesehatan Masyarakat, Menteri Kesehatan akan menetapkan karantina wilayah dan/atau pembatasan social berskala besar. Penetapan oleh Menteri ini akan memberikan legalitas untuk menutup wilayah-wilayah tertentu di Indonesia yang dianggap berpotensi membahayakan kesehatan masyarakat. Kewenangan yang diberikan oleh UU Karantina Kesehatan adalah kewenangan untuk membatasi pergerakan orang dan barang, menutup wilayah dan perbatasan maupun menahan kapal atau pesawat terbang yang dianggap membahayakan kesehatan masyarakat.

Pengecualian yang dapat digunakan dalam kedaruratan kesehatan masyarakat sama sekali berhubungan dengan perpanjangan periode melalui penundaan pemilihan umum. Konsep penundaan pemilu dalam rezim hukum pemilihan umum memang dapat diberikan dalam kondisi bencana, namun hal tersebut tidak memberikan penambahan periode, melainkan hanya mengubah jadwal secara terbatas.

Pengaturan mengenai periode masa jabatan Presiden dan perangkat ketatanegaraan telah tercantum jelas dalam konstitusi. Pasal 13 UUD 1945 menyatakan 'Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.' Sehingga dalam periode berikutnya harus ada Presiden baru karena tidak dapat diperpanjang lagi.

Bahkan penundaan ini bukan saja berkaitan erat dengan partisipasi publik, melainkan pula konsep demokrasi yang dianut di Indonesia. Potensi perpanjangan periode disebabkan COVID-19 merupakan bentuk pengabaian terhadap konsep kedaulatan rakyat dan demokrasi konstitusional. Sayangnya, upaya ini makin gencar ditasbihkan dengan menebeng isu COVID-19.

## V. KESIMPULAN

Praktik hilangnya *meaningful participation*, sebagaimana dikutip Mahkamah Konstitusi, ditambah isu-isu peniadaan proses demokrasi dalam pemilihan umum merupakan sinyal-sinyal menyalahgunaan kekuasaan pada saat darurat. Potensi pengambilan kebijakan penting yang berdampak pada ekonomi nasional disahkan dalam jangka waktu yang sangat singkat. Hal ini mungkin saja secara umum menimbulkan kecurigaan mengenai penggunaan situasi darurat untuk meloloskan kebijakan dari pengawasan publik.

Dalam kondisi lumpuhnya pengawasan ini, peran publik menjadi sangat penting dalam *checks and balances* penguasa darurat. Oleh karenanya segala potensi *moral hazard* yang mungkin timbul perlu selalu di awasi demi kepentingan umum. Sebagai penutup, penggunaan kedaruratan tidak semestinya menjadi alat menyisipkan agenda elit. Justru dimasa sulit ini, publik harus diberikan edukasi mengenai langkah-langkah kebijakan negara secara terbuka sehingga krisis kesehatan COVID-19 tidak melahirkan krisis lainnya seperti krisis ekonomi sebagai dampak *long covid symptom!* []



# REGULASI DARURAT NEGARA: KAJIAN TERHADAP PROGRAM VAKSIN COVID-19 DOSIS LANJUTAN (BOOSTER)

Agil Oktaryal

Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)  
dan Pengajar Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera

---

## I. PENDAHULUAN

Sebelum jauh bicara tentang regulasi program vaksin dalam keadaan darurat kesehatan nasional, penting untuk dijelaskan terlebih dahulu bagaimana kebijakan darurat negara itu bekerja, sebab vaksin hanya salah satu cara bagaimana negara mengatasi keadaan darurat.

Perlu dipahami bahwa negara dalam keadaan tidak normal, muncul keadaan bahwa sistem norma hukum yang diperuntukkan bagi keadaan normal tidak efektif untuk dipakai guna mencapai tujuan hukum yang menjamin keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Untuk itu, diperlukan pengaturan tersendiri sehingga fungsi-fungsi negara dapat terus bekerja dalam keadaan tidak normal itu. Kim Lane Scheppele mengatakan dalam keadaan darurat, negara terpaksa melanggar prinsip-prinsip yang dianutnya sendiri dikarenakan adanya suatu ancaman yang serius, sehingga untuk menyelamatkan negara, tindakan penyimpangan tersebut terpaksa dilakukan.<sup>17</sup> Dalam bahasa lain *State of exception* adalah kemampuan atau tindakan yang dilakukan oleh pemegang kedaulatan untuk melampaui atau mengecualikan aturan hukum atas nama kepentingan publik.

Karena itu, regulasi dalam keadaan darurat bentuknya bisa beraneka ragam, asal untuk kepentingan publik, dalam perspektif HTN darurat hal itu bisa dibenarkan saat produk itu dikeluarkan, akan tetapi setelah keadaan normal barulah produk hukum itu perlu diuji keabsahannya. Yang menjadi diskursus hari ini adalah bagaimana dengan program vaksin dosis lanjutan yang diselenggarakan pemerintah dengan alas hukum Surat Edaran Menteri Kesehatan Nomor: HK.02.02/11/252/2022 Tentang Vaksin Covid-19 Dosis Lanjutan saat darurat kesehatan nasional masih terjadi?

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, Hlm. 59. Pengertian Hukum Tata Negara Darurat lainnya bisa dilihat di Herman Sihombing, 1996, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Djambatan, hlm. 1.

Vaksin booster sendiri adalah Vaksinasi COVID-19 setelah seseorang mendapat vaksinasi primer dosis lengkap yang ditujukan untuk mempertahankan tingkat kekebalan serta memperpanjang masa perlindungan yang penyelenggaraannya dilakukan oleh pemerintah. Sasaran vaksinasi program dosis lanjutan (*booster*) adalah masyarakat usia 18 tahun ke atas dengan prioritas yaitu kelompok lanjut usia dan penderita imunokompromais. Pelaksanaan vaksinasi program dosis lanjutan (*booster*) bagi sasaran lansia dapat dilaksanakan secara serentak di seluruh kabupaten/kota, sementara sasaran non-lansia dilaksanakan di kabupaten/kota yang sudah mencapai cakupan dosis 1 total minimal 70% dan cakupan dosis 1 lansia minimal 60%.<sup>18</sup> Program ini dimulai pada 12 Januari 2022.<sup>19</sup>

Program ini dilakukan berdasarkan hasil studi yang menunjukkan terjadinya penurunan antibodi 6 bulan setelah mendapatkan vaksinasi COVID-19 dosis primer lengkap sehingga dibutuhkan pemberian dosis lanjutan atau *booster* untuk meningkatkan proteksi individu terutama pada kelompok masyarakat rentan. Komite Penasihat Ahli Imunisasi Nasional atau ITAGI, berdasarkan kajian melalui surat nomor *ITAGI/SR/2/2022* mengenai Kajian Vaksin COVID-19 dosis lanjutan (*booster*), menganjurkan pemberian dosis lanjutan (*booster*) untuk memperbaiki efektivitas vaksin yang telah menurun.<sup>20</sup>

## II. PEMBAHASAN

### a. Regulasi Darurat Negara

Secara teori dikenal dua hukum darurat negara, subjektif dan objektif. *Pertama*, hukum keadaan darurat subjektif. Disebut juga sebagai “hak darurat negara” atau “hukum tata negara darurat subjektif” (*staatsnoodrecht*). Yaitu hak negara untuk bertindak dalam keadaan bahaya atau darurat dengan cara menyimpang dari ketentuan undang-undang, dan bahkan apabila memang diperlukan, menyimpang dari undang-undang dasar. Hak yang digunakan negara ini sifatnya tidak tertulis, mengingat sumber dari *staatsnoodrecht* itu adalah hak-hak asasi manusia yang pada mulanya merupakan hukum tidak tertulis yang bersandar pada hukum asasi sebagai hukum objektif. Namun demikian, karena pengaruh perkembangan aliran positivisme dan ajaran tentang negara hukum formil, barulah setelah itu berkembang istilah *staatsnoodrecht* dalam arti objektif.<sup>21</sup> *Kedua*, hukum keadaan darurat objektif. Disebut juga sebagai “hukum darurat negara” atau “hukum tata negara darurat objektif” (*noodstaatsrecht*) adalah hukum yang berlaku dalam masa negara berada dalam keadaan darurat itu dan sifatnya tertulis.<sup>22</sup>

Berkaitan dengan hukum tertulis tadi, dalam keadaan darurat atau keadaan luar biasa, hukum yang berlaku disebut hukum tata negara darurat “emergency law”, “martial law”, atau “staatsnoodrecht”. Dalam keadaan demikian berlaku doktrin “*onrecht word recht*” yang semula bukan hukum menjadi hukum, yang semula tidak sah menjadi

<sup>18</sup> Surat Ederan Menteri Kesehatan Nomor: HK.02.02/11/252/2022 Tentang Vaksin Covid-19 Dosis Lanjutan.

<sup>19</sup> Vaksin booster bertujuan melindungi dan menjadi modal pemulihan ekonomi <https://covid19.go.id/artikel/2022/01/11/vaksin-booster-bertujuan-melindungi-dan-menjadi-modal-pemulihan-ekonomi>. Diakses pada 1 Maret, Pukul 11.42 WIB.

<sup>20</sup> Surat Ederan Menteri Kesehatan, *Loc.Cit.*

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, Hlm. 23.

<sup>22</sup> *Ibid.*

sah. Hukum yang dianggap berlaku dalam keadaan yang tidak normal adalah hukum yang juga tidak normal, "*abnormale recht voor abnormale tijd*". Baik bentuk maupun isi norma hukum dimaksud dapat bersifat khusus. Oleh karena itu, bentuk-bentuk peraturan yang diterapkan di masa keadaan darurat ini dapat berupa undang-undang darurat, perppu, *emergency legislation atau emergency law* (Inggris, Amerika) atau yang disebut dengan istilah lain. Baik UUD RIS tahun 1949 maupun UUDS Tahun 1950 sama-sama menggunakan istilah undang-undang darurat. Sementara itu, UUD 1945 menggunakan istilah "Perppu".

Dalam keadaan darurat produk hukum yang dikeluarkan memang bisa berbeda corak, dalam praktik tingkat nasional, produk yang dikeluarkan sesuai kondisi dan persoalan yang dihadapi, kadang ada dalam bentuk Keppres, Perpres, instruksi, bahkan Perppu. Asal tujuannya untuk keselamatan dalam *emergency* itu dibolehkan, meski bentuk produk yang hadir bisa diperdebatkan. Pasca keadaan membaik barulah produk itu diuji keabsahannya.

Dari segi isinya, norma yang berlaku dalam keadaan darurat itu juga bersifat khusus. Seperti dikemukakan di atas, dalam keadaan darurat berlaku doktrin "*abnormal recht voor abnormal tijd*" di mana norma yang semula tidak sah dapat dianggap sah atau "*onrecht word recht*", termasuk apabila diperlukan melanggar, mengurangi, ataupun menunda berlakunya jaminan-jaminan hak tertentu. Kriterianya tergantung kepada: (i) adanya "*legal necessity*" yang logis atau "*reasoable necessity*" yang melatar belakangnya; (ii) unsur bahaya yang mengancam atau "*dangerous threat*" di belakangnya; dan (iii) terbatasnya waktu dan kesempatan yang tersedia untuk mengatasinya. Apabila ketiga faktor ini terpenuhi, maka presiden berhak menyatakan atau memberlakukan keadaan darurat atau keadaan bahaya seperti yang dimaksud oleh UUD 1945.<sup>23</sup>

Khusus mengenai faktor yang kedua, yaitu adanya bahaya yang mengancam (*dangerous threat*) dapat dikatakan bahwa ancaman itu dapat datang dari dalam atau luar, karena ulah manusia atau karena faktor alam, non alam, dan sebagainya. Berat-ringannya dan luas-sembutnya wilayah ancaman yang diakibatkan oleh adanya bahaya itu menentukan tingkatan keadaan bahaya dan jangkauan wilayah yang diberlakukan. Semua ini perlu diatur dengan jelas dalam undang-undang seperti yang diamanatkan oleh Pasal 12 UUD 1945 dan peraturan lain untuk pelaksanaannya.<sup>24</sup>

**b. Surat Edaran Menteri Kesehatan Nomor: HK.02.02/11/252/2022 Tentang Vaksin Covid-19 Dosis Lanjutan (Booster)**

Balik lagi ke persoalan surat edaran Menteri Kesehatan yang menjadi dasar hukum diselenggarakannya pemberian vaksin dosis lanjutan saat krisis kesehatan terjadi. Jamak diketahui, dasar hukum pemberian vaksin sebelumnya diatur di beberapa ketentuan, yakni:

<sup>23</sup> *Ibid.*, Hlm. 211-212.

<sup>24</sup> *Ibid.*, Hlm. 212.

1. Perpres Nomor 14 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 99 Tahun 2020 Tentang Pengadaan Vaksin Dan Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19); dan
2. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).
3. Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/Menkes/6424/2021 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Vaksinasi dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Covid-19.

Setelah itu barulah lahir Surat Edaran Menteri Kesehatan Nomor: HK.02.02/11/252/2022 Tentang Vaksin Covid-19 Dosis Lanjutan (Booster). Yang menjadi pertanyaan apakah produk ini sah dan memiliki dasar yang kuat?

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa dalam keadaan darurat berlaku doktrin "*onrecht word recht*" yang semula bukan hukum menjadi hukum, yang semula tidak sah menjadi sah, bahkan yang tidak normal bisa dianggap normal. Dalam keadaan darurat produk hukum yang dikeluarkan memang bisa berbeda corak, dalam praktik tingkat nasional, produk yang dikeluarkan sesuai kondisi dan persoalan yang dihadapi, kadang ada dalam bentuk Perppu, Keppres, Perpres, bahkan instruksi. Asal tujuannya untuk keselamatan dalam *emergency* itu dibolehkan, meski bentuk produk yang hadir bisa diperdebatkan.

Akan tetapi regulasi yang demikian ada tolak ukurnya, misalnya tadi: (i) adanya "*legal necessity*" yang logis atau "*reasoable necessity*" yang melatar belakangnya; (ii) unsur bahaya yang mengancam atau "*dangerous threat*" di belakangnya; dan (iii) terbatasnya waktu dan kesempatan yang tersedia untuk mengatasinya.

Artinya secara hukum darurat surat edaran dianggap sah sebagai dasar hukum, akan tetapi jika dilihat konteksnya tidak sesuai dengan syarat yang ditentukan sehingga tidak tepat jika vaksin booster dasar hukumnya adalah surat edaran. Misalnya terkait "terbatasnya waktu dan kesempatan yang tersedia untuk mengatasinya". Syarat ini tidak terpenuhi, sebab pemerintah memiliki cukup waktu, sumber daya, dan bisa bersidang layaknya keadaan normal untuk membuat regulasi yang lebih tepat dan memiliki kekuatan hukum yang lebih kuat. Misalnya diatur di Kepres, Perpres, atau Permen. Sebab, di awal masa pandemi yang keadaanya lebih genting pemerintah bisa mengeluarkan beberapa aturan yang dimaksud. Sehingga pada titik ini bisa disimpulkan bahwa secara hukum darurat, surat edaran dapat dibenarkan, tetapi dalam konteks Indonesia, surat edaran memiliki legitimasi yang lemah karena tidak memenuhi syarat regulasi darurat. Oleh karena itu, dalam keadaan darurat yang tidak begitu genting seharusnya yang digunakan adalah regulasi yang derajatnya telah diatur dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Selain memiliki kekuatan hukum dan legitimasi yang kuat, keabsahannya juga bisa diuji di lembaga peradilan. Dengan alasan tadi, maka sebetulnya tidak pas jika surat edaran yang dijadikan alas hukum penyelenggaraan vaksin Covid-19 dosis lanjutan (booster).

Terkait surat edaran ini perlu disampaikan beberapa kritik. *Pertama*, hakikat surat edaran adalah mengatur ke dalam. Biasanya surat edaran berisikan penjelasan atau pesan mengenai sesuatu hal yang bersifat resmi di dalam sebuah instansi atau lembaga. Di dalam surat ini biasanya berisi penjelasan tentang suatu hal seperti: kebijakan baru dari instansi, suatu peraturan baru, dan lain sebagainya. Jadi tidak berlaku untuk publik luas.

*Kedua*, tingkat kepatuhan terhadap surat edaran justru lebih tinggi terutama di internal lembaga karena sifatnya yang mengatur ke dalam tadi dan biasanya dibuat oleh atasan.

*Ketiga*, proses pembentukan surat edaran lebih mudah, cepat, dan sederhana. Akan tetapi karena prosesnya yang tidak ada *check and balances* dari lembaga lain, bahaya jika diberlakukan untuk publik luas. *Keempat*, surat edaran tidak memiliki kekuatan hukum untuk mengikat publik luas karena hakikatnya adalah himbuan. *Kelima*, surat edaran tidak bisa dilakukan pengujian ke lembaga peradilan untuk dimohonkan pembatalannya jika terindikasi atau terbukti melanggar HAM atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. *Keenam*, surat edaran yang materi muatannya regulasi yang dipaksakan berlakunya ke luar adalah bentuk akal-akalan dari pembentuk regulasi agar terhindar dari beban kerja dan tanggung jawab.

### III. PENUTUP

Program Vaksin Covid-19 Dosis Lanjutan (booster) saat darurat kesehatan nasional masih terjadi sebetulnya adalah langkah yang tepat dilakukan pemerintah untuk mempertahankan tingkat kekebalan serta memperpanjang masa perlindungan agar warga negaranya terlindungi dari penyakit menular, apalagi program ini tidak dibebankan biaya kepada masyarakat.

Program ini patut didukung dan dikuatkan dengan keberadaan regulasi yang memadai. Hal ini ditujukan agar ada tolak ukur dan pertanggung jawaban yang jelas dari program pemerintah tersebut. Apalagi vaksin booster menggunakan keuangan negara yang tidak sedikit. Karena itu, sesuai dengan keadaan darurat yang masih terkendali regulasi yang mesti digunakan sebagai alasan hukum pelaksanaan program tersebut adalah regulasi yang masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Bentuknya bisa dalam Perpres ataupun Peraturan Menteri. Surat edaran hanya dapat dikeluarkan jika difungsikan sebagai himbuan atau petunjuk pelaksanaan program vaksin yang diberlakukan ke dalam internal pemerintah dalam hal ini adalah Kementerian Kesehatan. []



# JALAN TERJAL PENEGAKAN HUKUM KORUPSI BANSOS COVID-19

Charlie M. Albajili

Pengacara Publik LBH Jakarta, Kuasa Hukum Gugatan Korban Korupsi Bansos

---

## PENDAHULUAN

*There is widespread agreement that compared to most other states in Southeast Asia, Indonesia's central government has offered a poor response to the coronavirus disease 2019 (COVID-19) outbreak.<sup>25</sup>*

– Marcus Mietzner

Pada akhir 2020, Marcus Mietzner menerbitkan artikel akademik yang menggambarkan respon kebijakan pemerintah Indonesia pada semester pertama pandemi Covid-19 sangat buruk dan tidak efektif dibandingkan negara Asia lain yang lebih demokratis meskipun dengan pendapatan dan kapasitas lebih rendah. Tidak hanya memulai pandemi dengan kebijakan anti ilmu pengetahuan yang mengabaikan keselamatan masyarakat, pemerintah Indonesia justru memanfaatkan kondisi pandemi untuk mengakselerasi kebijakan yang menguntungkan elit politik dan bisnis dan secara bersamaan merepresi kritik dan perlawanan warga. Mietzner melihat regresi demokrasi Indonesia yang terjadi sejak beberapa tahun ke belakang sangat mempengaruhi buruknya respon penanganan Covid-19 oleh pemerintah Indonesia. Selain faktor meningkatnya populisme, faktor lain yang mempengaruhi kemunduran demokrasi tersebut menurut Mietzner adalah memburuknya korupsi politik dan praktik klientalisme di masyarakat serta tumbuhnya elit politik baru anti demokrasi.

<sup>25</sup> Marcus Mietzner, Populist Anti-Scientism, Religious Polarisation, and Institutionalised Corruption: How Indonesia's Democratic Decline Shaped Its COVID-19 Response, (Sage Journals: 2020). Hal 1. Diakses melalui laman berikut <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1868103420935561> pada 20 November 2021.

Terbongkarnya mega korupsi program pengadaan bantuan sosial Covid-19 yang melibatkan Menteri Sosial Juliari Batubara dan menyeret nama pejabat teras partai penguasa di penghujung 2020 semakin mengonfirmasi tesis Mietzner tersebut. Pada 6 Agustus 2020, Juliari beserta dengan dua orang pejabat publik Kementerian Sosial dan dua orang pengusaha ditetapkan sebagai tersangka tindak pidana korupsi suap.<sup>26</sup> Yang dikorupsi adalah pengadaan bantuan sosial sembako kepada warga terdampak Covid-19 di Jabodetabek, sebuah paket yang dikenal masyarakat sebagai “sembako presiden”. Modusnya dengan meminta fee sebesar Rp 10.000- Rp 30.000/ paket sembako kepada perusahaan sebagai syarat penunjukan langsung sebagai penyedia sembako. Dengan total 23.708.248 paket bersama 289 perusahaan perusahaan penyedia yang ditunjuk langsung, nilai korupsinya diduga mencapai angka Rp 2,73 Triliun.

Mega korupsi di tengah situasi kedaruratan kesehatan jelas adalah kejahatan luar biasa yang sangat menyengsarakan masyarakat. Sayangnya penegakan hukumnya berakhir anti klimaks. Tidak hanya karena ringannya hukuman bagi para pelakunya, tetapi lebih jauh terdapat dugaan kuat penuntasan kasusnya telah diamputasi sejak awal sehingga tidak terdapat perkembangan tersangka baru dan penenaan pasal terkait kerugian keuangan negara. Beberapa faktor baik dari aspek hukum maupun sosial politik mempengaruhi hal tersebut. Tulisan ini berupaya menguraikan praktik korupsi bansos beserta proses penegakan hukum yang telah berjalan sekaligus melihat dampaknya terhadap upaya penanganan dampak pandemi Covid-19 di Indonesia. Dari situ, tulisan ini juga berupaya melihat peluang-peluang yang masih dapat ditempuh untuk mendorong penuntasan kasus tersebut.

## LANDASAN PROGRAM BANSOS COVID-19

Pada Maret 2020, Presiden menerbitkan keputusan yang menetapkan Covid-19 sebagai penyakit yang menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat disusul status bencana non alam pada April 2020.<sup>27</sup> Upaya penanggulangannya memerlukan tindakan kekarantinaan kesehatan yang telah diatur dalam UU No. 6 Tahun 2018. Dalam ketentuannya, pemerintah bertanggung jawab menjamin kebutuhan dasar masyarakat dalam berbagai upaya kekarantinaan kesehatan.<sup>28</sup> Meski demikian pada pelaksanaannya pemerintah lebih memilih menciptakan kebijakan penanganan lain dengan berbagai varian pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat (PPKM) untuk menghindari istilah kekarantinaan wilayah yang kemudian mengaburkan tanggung jawab pemenuhan kebutuhan dasar tersebut.

Berlandaskan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2020 (kemudian ditetapkan dalam UU No. 2 Tahun 2020), pemerintah membuat jaring pengaman sosial (*social safety net*) menyasar keluarga miskin dan rentan dengan memperluas program bantuan sosial (bansos). Selain menambah anggaran bansos reguler seperti Program Keluarga Harapan dan Kartu Sembako, pemerintah juga membuat program khusus penanganan dampak Covid-19

<sup>26</sup> Pasal yang dikenakan dalam dakwaan adalah Pasal 12 huruf a atau Pasal 12 huruf b atau Pasal 11 UU Tipikor Jo Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP

<sup>27</sup> Status tersebut ditetapkan melalui Keputusan Presiden No 11 Tahun 2020 dan Keputusan Presiden No 12 Tahun 2020;

<sup>28</sup> Diatur dalam Pasal 8, Pasal 52, Pasal 55, Pasal 58 UU No. 6 Tahun 2018. Adapun kebutuhan dasar tersebut meliputi kebutuhan medis, kebutuhan pangan, dan kebutuhan kehidupan sehari-hari lainnya selama Karantina.

seperti Bantuan Langsung Tunai Dana Desa, Kartu Prakerja, Bansos Tunai di luar Jabodetabek, hingga Bansos sembako untuk wilayah Jabodetabek. Ketentuan pelaksana untuk dua program terakhir diatur dalam Keputusan Menteri Sosial RI No 54/HUK/2020 tentang Pelaksanaan Bantuan Sosial Sembako dan Bantuan Sosial Tunai Dalam Penanganan Dampak Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) yang diterbitkan pada 16 April 2020. Keputusan tersebut menetapkan wilayah pemberian bansos sembako khusus di Jabodetabek dimana data penerima manfaatnya berasal dari pemerintah daerah setempat ditargetkan untuk dinikmati sekitar 1,3 juta keluarga penerima manfaat (KPM).

Pagu anggaran Pengadaan Bantuan Sosial Sembako Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Tangerang Selatan, Bekasi pada Kementerian Sosial Tahun 2020 bersumber dari APBN Tahun 2020 dengan nilai sebesar Rp6.840.000.000.000,00 (enam triliun delapan ratus empat puluh miliar rupiah). Adapun pelaksanaannya dibagi dalam 12 tahap yakni sejak bulan April 2020 sampai November 2020 dengan jumlah setiap tahapnya adalah sebanyak 1.900.000 paket sembako, sehingga seluruh tahap berjumlah 22.800.000 paket sembako. Meski telah diingatkan potensi korupsi dalam pengadaan sembako, pemerintah berdalih bahwa apabila diberikan bantuan tunai untuk warga Jabodetabek justru akan digunakan untuk mudik.<sup>29</sup> Merujuk ketentuan Pasal 38 Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010, pengadaannya dimungkinkan melalui penunjukan langsung atas dasar keadaan darurat bencana non alam.

## FAKTA KORUPSI BANSOS

Pada 19 April 2020, Menteri Sosial Juliari Batubara melakukan pertemuan dengan dengan beberapa pejabat eselon 1 dan 2 Kementerian Sosial bertempat di rumah dinas di Jalan Widya Chandra IV No. 18 Jakarta Selatan.<sup>30</sup> Pertemuan tersebut membahas pelaksanaan bantuan sosial sembako Covid-19 berikut penentuan perusahaan-perusahaan yang akan ditunjuk sebagai penyedia barang. Pelaksanaan program bansos tersebut selain melibatkan Pepen Nazarudin selaku penanggung jawab program,<sup>31</sup> juga dilakukan dengan pembentukan tim khusus oleh Juliari yang melibatkan Matheus Joko Santoso selaku Pejabat Pembuat Komitmen<sup>32</sup> dan juga Adi Wahyono selaku Pelaksana Tugas (Plt) Direktur Perlindungan Sosial Korban Bencana Sosial (PSKBS) yang kemudian menjadi Kuasa Pengguna Anggaran pada Direktorat PSKBS.<sup>33</sup> Tim tersebut bertugas mengumpulkan fee sebesar Rp 10.000 per paket dan juga uang fee operasional dari penyedia bantuan sosial sembako yang ditunjuk langsung.

<sup>29</sup> Lihat <https://majalah.tempo.co/search?q=bansos> Diakses pada 25 Februari 2021.

<sup>30</sup> Pejabat yang hadir antara lain Hartono (Sekretaris Jenderal Kementerian Sosial), Pepen Nazaruddin (Direktur Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial), Isak Sawo (Direktur Perlindungan Sosial Korban Bencana Sosial / PSKBS), Adi Wahyono (Kepala Biro Umum Kementerian Sosial) dan Victorious Saut Hamonangan Siahaan (Kepala Sub Direktorat Penanganan Bencana Sosial & Politik pada Direktorat PSKBS Kementerian Sosial dan PPK Reguler Direktorat PSKBS)

<sup>31</sup> Berdasarkan Kepmensos 54/HUK/2020 penanggungjawabnya adalah Direktur Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial

<sup>32</sup> Ditunjuk pada 20 April 2020 berdasarkan pada SK Direktur Perlindungan Sosial Korban Bencana Sosial (PSKBS) nomor 180/3.2/KU.03.03/04/2020.

<sup>33</sup> Didasarkan pada SK Menteri Sosial RI Nomor 64/HUK/2020 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Sosial Nomor: 165/HUK/2019 tentang Penunjukan Kuasa Pengguna Anggaran Satuan kerja Kantor Pusat Kementerian Sosial Tahun 2020.

Juliari secara berkala meminta laporan pengumpulan fee kepada Adi dan Matheus yang kemudian dikomunikasikan kepada perusahaan oleh Matheus dan secara aktif meminta pengumpulan uang fee untuk terus dimaksimalkan. Adi Wahyono meminta uang fee untuk keperluan Juliari sedangkan Matheus mengumpulkan uang operasional untuk kepentingan “bina lingkungan” Kementerian Sosial.<sup>34</sup> Uang fee yang dikumpulkan dari proses pengadaan pada Direktorat PSKBS Kementerian Sosial tersebut setidaknya diketahui sebagai berikut sebesar Rp1.280.000.000,00 (satu miliar dua ratus delapan puluh juta rupiah) dari Harry Van Sidabukke terkait penunjukan PT Pertani (Persero) dan PT Mandala Hamonangan Sude. Penerimaan uang fee sebesar Rp1.950.000.000,00 (satu miliar sembilan ratus lima puluh juta rupiah) dari Ardian Iskandar Maddanatja terkait penunjukan PT Tigapilar Agro Utama. Selain itu dari beberapa penyedia bansos lainnya di PSKBS sejumlah Rp. 29.252.000.000,00 (dua puluh sembilan miliar dua ratus lima puluh dua juta rupiah). Dalam kurun waktu sekira bulan Mei 2020 sampai dengan bulan Desember 2020, selain menerima uang dari Harry Van Sidabukke dan Ardian Iskandar Maddanatja, Juliari melalui Matheus Joko Santoso dan Adi Wahyono juga secara bertahap menerima uang fee dari beberapa penyedia barang lainnya. Adapun dalam laporan Tempo pada 19 Desember 2020, diketahui bahwa hasil audit sementara Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan hingga tahap keempat penyaluran menemukan paket yang diterima bernilai Rp 140-150 ribu per paket dari yang dianggarkan per paket Rp 300.000.<sup>35</sup>

Di dalam proses pra penuntutan hingga persidangan cukup terang keterlibatan Herman Hery, anggota fraksi PDIP dan mantan ketua Komisi Hukum DPR RI, dalam korupsi pengadaan bansos melalui PT. Dwimukti Graha Elektrindo dan beberapa perusahaan lain yang terafiliasi dengannya yang bahkan tidak memenuhi kualifikasi.<sup>36</sup> Perusahaan tersebut menguasai proyek pengadaan tahap 3,5,6, dan 7 dengan kuota 1.506.900 paket dan nilai kontrak sebesar Rp 442,8 Miliar.<sup>37</sup> Adapun Ihsan Yunus, anggota DPR RI fraksi PDIP sekaligus mantan Wakil Ketua Komisi VIII yang bermitra dengan Kementerian Sosial di awal pandemi, dalam fakta persidangan juga terlibat dalam penyaluran paket bantuan kepada perusahaan lain.<sup>38</sup>

## DAMPAK KORUPSI BANSOS

Dampak dari korupsi bansos tidak sekedar merugikan keuangan negara, tetapi memberikan penderitaan langsung bagi masyarakat apalagi di tengah situasi darurat Covid-19. Sekitar 1,9 juta keluarga penerima manfaat sembako di Jabodetabek adalah yang paling dirugikan dan

<sup>34</sup> Menjelang tahap 7 atau pada Juli 2020, di ruang kerja Menteri Sosial, Juliari bersama Adi Wahyono dan Matheus mengadakan pertemuan untuk pembagian kuota terhadap 1.900.000 paket sembako. Sejumlah 300.000 paket dikelola oleh Adi Wahyono dan Matheus untuk “kepentingan bina lingkungan” yaitu dibagi-bagi kepada pihak Sekretaris Jenderal, Direktur Jendral, dan para pejabat lainnya baik di Kemensos maupun Kementerian dan lembaga lain.

<sup>35</sup> Lihat <https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/162160/otak-atik-paket-bansos-dan-jatah-untuk-pejabat-negara> Diakses pada 25 Februari 2021

<sup>36</sup> Dalam persidangan 14 Juni 2021, Direktur PT. Dwimukti Graha Elektrindo mengakui bahwa pengurus perusahaan adalah anak, istri dan saudara Herman hery.

<sup>37</sup> Diketahui terdapat beberapa perusahaan baru dibentuk dan tidak memenuhi kualifikasi mengadakan bansos. Di antaranya adalah PT. Anomali Lumbung Artha yang baru disahkan 16 Juli 2020 mengerjakan paket tahap 3 (April-Mei 2020) dan PT. Famindo Meta Komunika yang baru disahkan pada 7 Agustus 2020 mengerjakan paket tahap 8 (Agustus 2020) dimana keduanya berada di alamat yang sama dan terafiliasi dengan Herman Herry.

<sup>38</sup> Berdasarkan keterangan Matheus Joko terdapat keterlibatan Agustri Yogasmara yang merupakan orang suruhan dari Ihsan Yunus.

layak menyandang status korban Tipikor. Data-data terkait kondisi penerimaan sembako di lapangan yang patut diduga sebagai dampak korupsi bansos dapat memperkuat argumentasi tersebut.

Hasil audit BPKP terhadap penyaluran bansos sembako di Jabodetabek hingga tahap 4 yang dikutip dari laporan Majalah Tempo menunjukkan nilai sembako yang diterima keluarga penerima manfaat berkurang hampir 50 persen dari nilai sembako yang dianggarkan.<sup>39</sup> Dalam laporan tersebut, BPKP menyimpulkan ada ketidakwajaran harga yang mencapai Rp. 33,02 Miliar pada pengadaan bansos oleh 48 perusahaan. Selain itu terdapat pula kelebihan pembayaran sebesar Rp. 32,86 miliar kepada 7 perusahaan yang mengalihkan penyediaan barang ke perusahaan lain/subkontrak. Dengan estimasi selisih Rp. 120 ribu yang hilang dari nilai per paket, maka asumsinya nilai yang dicuri dari paket bantuan sosial dalam 22,8 juta paket bansos Jabodetabek mencapai Rp. 2,73 Triliun.

Temuan tersebut diperkuat keterangan dari Jaringan Rakyat Miskin Kota di wilayah Jakarta Utara yang mendapatkan bansos sembako presiden dengan kualitas yang buruk dan jumlah yang berbeda-beda<sup>40</sup> Warga meyakini nilai paket tersebut tidak sampai Rp 300.000. Hal ini diperparah dengan pembagian yang tidak merata mengakibatkan mereka harus berbagi paket tersebut dengan anggota komunitas yang tidak dapat.

Adapun hasil survey ICW pada Oktober 2020 juga menunjukkan terdapat tiga masalah yang dikeluhkan penerima bansos yaitu kualitas sembako yang buruk, kuantitas isi paket yang tidak sesuai ketentuan dan frekuensi penerimaan yang tidak rutin. Survey tersebut dilakukan terhadap 120 responden kelompok disabilitas penerima bansos di DKI Jakarta. Problem tersebut sangat berdampak pada kondisi kesejahteraan mereka sebab mayoritas (74%) di antaranya terdampak mata pencahariannya akibat Covid-19. Tentu sulit untuk menyangkal berbagai problem tersebut adalah imbas dari korupsi.

Keberadaan manfaat bansos sangat signifikan bagi masyarakat miskin dan rentan miskin untuk bertahan di tengah pandemi. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), sejak September 2019 hingga Juli 2021, angka pendudukan miskin meningkat sebesar 1,12 juta dengan peningkatan terbesar di wilayah perkotaan sebesar 1 juta dan sisanya di pedesaan.<sup>41</sup> Selain itu terdapat peningkatan angka pengangguran sebesar 2,7 juta orang pada Agustus 2020 disertai penurunan rata-rata upah buruh sebesar -5,2%<sup>42</sup> Dalam kondisi tersebut, data menunjukkan strategi bertahan masyarakat yang paling banyak adalah menjual atau menggadaikan barang, mengurangi pengeluaran nonmakanan, meminjam uang dan mengurangi pengeluaran makan. Dalam situasi tersebut, ancaman nyata yang ditimbulkan adalah meningkatnya kasus gizi buruk khususnya pada anak.<sup>43</sup> Dengan melihat data tersebut, rasanya tidak berlebihan untuk dapat mengatakan korupsi bansos sebagai bentuk kejahatan kemanusiaan.

<sup>39</sup> Lihat <https://koran.tempo.co/read/berita-utama/460970/kebocoran-dana-bantuan-sosial-covid-19-hingga-triliunan-terjadi-di-banyak-tempat> Diakses pada 25 Februari 2021

<sup>40</sup> Lihat <https://www.theguardian.com/global-development/2021/jul/22/struggling-for-work-and-food-indonesias-poorest-suffer-as-covid-crisis-deepens> Diakses pada 8 Maret 2022

<sup>41</sup> Lihat <https://smeru.or.id/en/article/indonesia's-poverty-situation-during-covid-19-pandemic> Diakses pada 10 Maret 2022

<sup>42</sup> *Ibid*

<sup>43</sup> Lihat <https://borgenproject.org/covid-19-on-poverty-in-indonesia/> Diakses pada 10 Maret 2022

## BURUKNYA PENEGAKAN

Pada 24 Agustus 2021, hakim memvonis Juliari Batubara 12 tahun penjara dengan denda Rp 500 juta beserta uang pengganti Rp 14,5 Miliar atas korupsi senilai Rp 32,5 Miliar yang dilakukan Juliari. Putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap (*Inkracht*) karena tidak ada upaya hukum yang diajukan baik oleh Jaksa maupun Terdakwa. Dengan vulgarnya fakta-fakta korupsi bansos tersebut, upaya pengusutan dan penegakan hukumnya justru terlihat sangat lemah dan setengah hati.

Beberapa kejanggalan dapat terlihat dalam proses penyidikan, penuntutan hingga putusan perkara suap Juliari Batubara dkk. Pertama, lemahnya kinerja KPK dalam upaya paksa di proses penyidikan perkara suap Juliari. Selain terlambatnya upaya penggeledahan di beberapa tempat, KPK juga patut diduga enggan melakukan pengembangan perkara dengan tidak diperiksanya beberapa saksi penting terkait korupsi bansos tersebut.<sup>44</sup> Padahal hal tersebut penting untuk memastikan pengusutan perkara tidak berhenti atau dilokalisir hanya pada perkara suap Juliari dengan dua pengusaha yang telah ditetapkan sebagai tersangka. Kedua, hilangnya nama Herman Hery dan Ihsan Yunus dalam dakwaan Juliari Batubara dkk meski keterangan dan dugaan kuat keterlibatan keduanya telah muncul dalam berkas perkara bahkan kembali terungkap pada persidangan penyuaan Juliari.<sup>45</sup> Jaksa Penuntut Umum tidak cermat, jelas dan lengkap menguraikan tindak pidana yang didakwakan sebagaimana diatur dalam Pasal 143 KUHP.

Ketiga, rendahnya tuntutan Jaksa Penuntut Umum meski proses pembuktian menunjukkan upaya aktif dan sistematis Juliari Batubara menyalahgunakan kewenangannya di tengah situasi kedaruratan kesehatan sangat merugikan negara dan masyarakat. Meski pasal yang dikenakan dalam perkara Juliari memuat sanksi maksimal 20 tahun atau pidana seumur hidup, jaksa hanya menuntut 11 tahun penjara ditambah denda Rp500 juta subsider 6 bulan kurungan. Rendahnya tuntutan menjadi salah satu faktor tidak dilakukannya upaya hukum banding oleh JPU atas vonis hakim dengan alasan vonis tersebut telah mengabulkan seluruh dalil hakim.<sup>46</sup> Patut diduga rendahnya tuntutan tersebut untuk mengakali ketentuan Pedoman Tuntutan Pidana dalam Surat Edaran Jaksa Agung Nomor: SE-001/J-A/5/1995 yang mengatur jenis putusan yang wajib dilakukan upaya hukum.

Keempat, tidak masuk akal nya alasan meringankan majelis hakim dalam putusan Juliari. Dalam putusannya, hakim berpandangan Juliari pantas mendapat keringanan karena selama didakwa sudah menderita karena dicerca, dimaki dan dihina oleh masyarakat. Hakim tidak memperkuat alasan pemberat situasi pandemi Covid-19 sebagai bencana non alam/ kedaruratan kesehatan yang wajib dipertimbangkan untuk memutus merujuk penjelasan Pasal 2 ayat 2 UU 20 Tahun 2001. Putusan hakim gagal menciptakan efek jera dan justru menormalkan perilaku koruptif di tengah situasi darurat yang sangat berbahaya bagi masa depan penegakan hukum korupsi.

Dengan fakta-fakta yang terungkap di persidangan, sudah sepatutnya pengusutan perkara tidak berhenti di Juliari mengingat banyaknya aktor yang terlibat dan besarnya potensi

<sup>44</sup> Lihat <https://koran.tempo.co/read/berita-utama/467357/hukuman-ringan-terdakwa-korupsi-bantuan-sosial-covid-19-juliari-batubara> Diakses pada 12 Maret 2022

<sup>45</sup> Lihat <https://nasional.tempo.co/read/1455128/hilangnya-nama-herman-hery-di-dakwaan-kasus-bansos-covid-19/full&view=ok> Diakses pada 14 Maret 2022

<sup>46</sup> Lihat <https://nasional.kompas.com/read/2021/09/01/09244111/alasan-kpk-tak-banding-atas-putusan-juliari-dalam-korupsi-bansos?page=all> Diakses pada 10 Maret 2022

kerugian negara dan masyarakat di tengah kondisi pandemi. Penyidikan perlu diarahkan untuk membuktikan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU Tipikor terkait kerugian negara dan dapat memperluas konstruksi kasus pada aktor-aktor kunci lainnya. Sayangnya berbagai tindakan yang dilakukan pimpinan KPK selama 2021 justru memperlemah upaya penuntasan tersebut.

Pelemahan KPK melalui UU No. 19 Tahun 2019 tentang Revisi UU KPK yang ditolak masyarakat sipil turut andil dalam sulitnya korupsi bansos dituntaskan hingga ke akarnya. Sulit dan lambatnya penyidikan KPK patut diduga diakibatkan oleh bertambahnya syarat upaya paksa seperti penyadapan, penggeledahan dan/atau penyitaan yang selain memerlukan surat perintah juga terlebih dahulu harus mendapatkan izin dari Dewan Pengawas. Dari berbagai informasi yang didapatkan, pimpinan KPK yang sejak awal telah sarat konflik kepentingan juga turut menghambat proses administrasi penyidikan dan pengembangan perkara untuk memunculkan tersangka baru dan penyidikan atas tindak pidana kerugian negara. Tak ayal hingga kini KPK juga belum meminta BPKP untuk mengaudit kerugian negara dalam korupsi bansos yang menunggu proses penyidikan.<sup>47</sup>

Tidak hanya itu, dua penyidik KPK yang menangani korupsi bansos dilaporkan ke Dewan Pengawas KPK karena dituduh melakukan perbuatan tidak menyenangkan dalam pemeriksaan atas laporan pihak yang terlibat korupsi, Agustri Yogasmara (operator Ihsan Yunus). Meski tidak ditemukan perbuatan sewenang-wenang yang melanggar prosedur, namun Dewas KPK tetap menjatuhkan hukuman ringan disertai pemotongan gaji kepada kedua penyidik bansos karena dianggap menyalahgunakan kepercayaan pimpinan dengan berkata tidak patut saat penggeledahan dan pemeriksaan saksi.<sup>48</sup> Sanksi ini berbanding terbalik dengan lemahnya sanksi terhadap dugaan pelanggaran berat konflik kepentingan Wakil Ketua KPK Lili Pantauli dan Ketua KPK Firli Bahuri yang justru hanya dijatuhi sanksi ringan.<sup>49</sup> Puncaknya adalah dua penyidik perkara Bansos bersama 75 pegawai KPK lain disingkirkan lewat Tes Wawasan Kebangsaan pada pertengahan 2021 lalu. Salah satunya bahkan adalah Kepala Satuan Tugas Penyidikan Korupsi Bantuan Sosial di KPK. Berbagai tindakan tersebut patut diduga adalah upaya mengampulasi pengusutan lebih jauh korupsi bansos yang menyeret nama-nama pejabat teras partai penguasa.

## PEMULIHAN MASYARAKAT KORBAN

Kasus ini sekali lagi mengingatkan kita bahwa korupsi adalah bentuk pelanggaran HAM.<sup>50</sup> Tentu saja KPK perlu didesak untuk mengusut tuntas semua pihak yang terlibat dan memberikan tuntutan yang setimpal hingga adanya putusan yang memberikan efek jera. Namun,

<sup>47</sup> Lihat <https://majalah.tempo.co/read/hukum/164675/peran-herman-hery-dalam-korupsi-bansos> Diakses pada 10 Maret 2022

<sup>48</sup> Lihat <https://www.republika.co.id/berita/qw4apa428/dewas-kpk-potong-gaji-seorang-penyidik-bansos-covid19> Diakses pada 10 Maret 2022

<sup>49</sup> Lihat <https://news.detik.com/berita/d-5704677/kecaman-ke-dewas-kpk-sebab-sanksi-etik-lili-pintauli-dinilai-ringan> Diakses pada 10 Maret 2022

<sup>50</sup> Mantan Ketua KPK Bambang Widjojanto secara tegas menyatakan bahwa "Tindak korupsi mempunyai kaitan dan bahkan juga dapat menjadi bagian serta dikualifikasi sebagai kejahatan hak asasi manusia karena dampak dari tindak pidana korupsi dapat menyebabkan diingkari, dicampakkan dan dirampasnya "human dignity". Pernyataan tersebut dapat disimak melalui Bambang Widjojanto. Negara Hukum, Korupsi, dan Hak Asasi Manusia: Suatu Kajian Awal. Jurnal Hukum Prioris. Vol. 3 No. 1 Tahun 2012.

dengan adanya kerugian luar biasa yang dialami warga masyarakat, khususnya dalam situasi kedaruratan pandemi Covid 19, upaya penghukuman saja tidaklah cukup. Perlu ada upaya untuk dapat memulihkan hak-hak masyarakat yang dirugikan.

Hukum positif Indonesia telah mengenal hak korban tindak pidana untuk dapat menuntut ganti rugi kepada pelaku tindak pidana dalam Pasal 98 KUHP. Pasal 35 UNCAC yang telah diratifikasi Indonesia juga telah memerintahkan negara menjamin hak masyarakat untuk dapat menggugat pelaku korupsi untuk pemulihan haknya. Upaya untuk pengaturan komprehensif bahkan telah tertuang dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2013.

Meski demikian hingga kini belum pernah ada praktik restitusi korban oleh pelaku korupsi maupun pengaturan mengenai prosedur warga dapat menggugat pelaku korupsi untuk mendapatkan pemulihan. Dalam konteks korban pelanggaran HAM berat maupun korban tindak pidana terorisme, pengaturan tersebut selangkah lebih maju dengan adanya jaminan kompensasi dan restitusi serta tata cara pengajuan tuntutan.<sup>51</sup> Namun tidak demikian dengan korban tindak pidana korupsi. Upaya hukum warga menggunakan Pasal 98 KUHP untuk meminta ganti kerugian oleh Akil Mochtar melalui Pengadilan Tipikor Jakarta kandas pada 2014 terkendala persoalan formil.

Atas dasar tersebut, Tim Advokasi Korban Korupsi Bansos berupaya mendorong pembaruan hukum untuk jaminan hak korban korupsi untuk mendapatkan restitusi melalui litigasi strategis menggunakan Pasal 98 KUHP.<sup>52</sup> Mekanisme ini lebih aksesibel karena selain sifatnya yang sederhana, cepat dan berbiaya murah, juga menunjukkan tanggung jawab negara dalam pemulihan hak masyarakat akibat korupsi. Hal ini sangat berbeda jika masyarakat harus menempuh gugatan perdata biasa yang biayanya dibebankan pada masyarakat, dengan proses yang panjang, serta beban pembuktian yang dibebankan pada masyarakat.

Upaya ini didahului dengan pembukaan pos pengaduan masyarakat mulai 21 Maret hingga 4 April 2021. Terdapat 18 orang warga Jabodetabek penerima bansos yang kemudian memiliki kualifikasi untuk bertindak sebagai Penggugat karena menerima bansos sembako berkualitas buruk dan tidak dapat dikonsumsi. Permohonan penggabungan perkara diajukan kepada Ketua majelis hakim yang memeriksa perkara Juliari pada 21 Juni 2021 di Pengadilan Tipikor Jakarta.<sup>53</sup> Pada 5 Juli 2021 kuasa pemohon mengajukan permohonan secara lisan dan diminta kelengkapan berkas. Sayangnya pada 12 Juli 2021, majelis hakim justru menerbitkan penetapan penolakan untuk menggabungkan perkara perdata ganti kerugian dengan pemeriksaan pidana. Hakim berpandangan bahwa permohonan tidak dapat diterima sebab tidak sesuai dengan ketentuan KUH Perdata terkait kompetensi relatif gugatan yang harus sesuai domisili hukum Tergugat.<sup>54</sup> Dalam gugatan tersebut hakim merujuk Pengadilan Negeri Jakarta Selatan sebagai pengadilan yang berwenang sesuai domisili hukum Juliari.

<sup>51</sup> Dalam konteks kejahatan khusus seperti Tindak Pidana Terorisme dan pelanggaran HAM berat, telah ada aturan yang menjamin hak korban menuntut restitusi sekaligus dalam proses penuntutan kejahatannya, meskipun belum diterapkan dengan baik. Kerugian yang dapat dimintakan dalam restitusi juga dapat mencakup kerugian atas kehilangan kekayaan atau penghasilan; kerugian yang ditimbulkan akibat penderitaan yang berkaitan langsung sebagai akibat tindak pidana; serta penggantian biaya perawatan medis dan/ atau psikologis.

<sup>52</sup> Koalisi terdiri dari Indonesia Corruption Watch, Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, dan Change.org

<sup>53</sup> Diajukan kepada Ketua Majelis Hakim Perkara nomor 29/Pid.Sus-TPK/2021/PN.JKT.Pst dengan dilampiri gugatan ganti kerugian.

<sup>54</sup> Hakim merujuk pada ketentuan Pasal 99 KUHP yang menyebutkan landasan hukum acara perdata ketika memeriksa gugatan, padahal syarat penggabungan hanya diatur dalam Pasal 98 KUHP.

Penetapan tersebut sangat janggal dan jelas melanggar ketentuan Pasal 98-101 KUHP. Mekanisme penggabungan ganti kerugian yang diatur dalam Pasal 98-101 KUHP adalah *lex specialis* dari ketentuan KUH Perdata yang mengatur syarat-syarat formil yang khusus yang ditujukan untuk mempermudah korban mendapatkan ganti kerugian akibat suatu tindak pidana melalui mekanisme yang efektif. Syarat formil gugatan ganti kerugian dapat digabungkan dalam pemeriksaan pidana berdasarkan Pasal 98 KUHP adalah diajukan kepada majelis hakim yang memeriksa perkara pidana selambat-lambatnya sebelum penuntut umum mengajukan tuntutan, atau jika penuntut umum tidak hadir, sebelum hakim menjatuhkan putusan. Sedangkan ketentuan Pasal 99 KUHP mengatur hal-hal yang menjadi dasar pertimbangan hakim untuk menolak atau menerima tuntutan dalam gugatan penggabungan tersebut.

Dengan pertimbangan tersebut, permohonan penggabungan yang diajukan korban korupsi bansos memenuhi syarat formil dan haruslah dinyatakan dapat diterima dan diperiksa oleh majelis pemeriksa perkara Juliari. Atas dasar tersebut, pada 26 Juli 2021, Tim Advokasi mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung RI terhadap penetapan penolakan tersebut yang hingga kini belum diputuskan.<sup>55</sup>

## PELUANG

Buruknya kualitas penegakan hukum penuntasan korupsi bansos sebagaimana dijelaskan di atas tidak bisa dilepaskan dari kondisi, yang meminjam istilah Mietzner, akibat dari pendalaman dan kegigihan (*deepening and persistence*) korupsi politik dan klientalisme di Indonesia. Praktik *State Capture Corruption* sebagai upaya tersistematis melipatgandakan dan mempertahankan kekayaan pribadi elit bisnis dan politik dengan menunggangi kebijakan publik terus dipertontonkan secara vulgar.<sup>56</sup> Salah satu capaian terbaiknya tentu adalah lumpuhnya KPK melalui serangkaian upaya pelemahan mulai dari revisi UU KPK, penempatan pejabat Polri bermasalah di pucuk pimpinannya, hingga penyingkiran 75 pegawai KPK berintegritas melalui Tes Wawasan Kebangsaan.

Dengan pembacaan tersebut, peran masyarakat sipil sangat diperlukan untuk mendorong inisiatif gerakan sosial yang kuat mendorong KPK segera menuntaskan korupsi bansos hingga ke akarnya dan mengupayakan pemulihan hak masyarakat korban. KPK perlu didesak untuk dapat melanjutkan penyelidikan dan penyidikan dengan menggunakan konstruksi pasal 2 UU Tipikor delik kerugian negara dan beranjak dari delik suap untuk menyasar keterlibatan aktor-aktor yang lebih luas dan mengusut aliran dana hingga ke hilir.<sup>57</sup> Hal tersebut dapat dimulai dengan mendesak KPK segera meminta BPKP untuk melakukan audit kerugian negara dalam korupsi bansos mengingat bergesernya kerugian negara sebagai delik materil dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No 25/PUU-XV/2016.

<sup>55</sup> Lihat <https://bantuanhukum.or.id/tindak-lanjut-gugatan-korupsi-bansos-korban-daftarkan-memori-kasasi/>

<sup>56</sup> Definisi merujuk pada Maira Martini, 'State Capture: An Overview' (Transparansi Internasional, 2014) [www.transparency.org/files/content/corruptionqas/State\\_capture\\_an\\_overview\\_2014.pdf](http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/State_capture_an_overview_2014.pdf) Diakses pada 11 Maret 2022

<sup>57</sup> Pasal 2 UU Tipikor. Ayat (1) Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Ayat (2) Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud aya (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan.

Dalam kerangka delik tersebut juga dimungkinkan penyidik KPK melakukan pemeriksaan terhadap masyarakat korban korupsi bansos. Lebih baik lagi juga dilakukan upaya pendataan dan penghitungan kerugian masyarakat agar tuntutan pidana korupsi dapat dibarengi tuntutan restitusi terhadap korban sebagaimana diatur dalam Pasal 98 KUHP.

Adapun berbagai upaya non-litigasi maupun litigasi bisa menjadi sarana masyarakat mengajukan desakan.<sup>58</sup> Selain upaya penggabungan gugatan ganti kerugian 98 KUHP yang tengah diajukan kasasi, terdapat peluang lain menuntut restitusi bagi korban yaitu melalui Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban merujuk pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan Kepada Saksi dan Korban. Kerugian yang dapat dimintakan dalam restitusi tersebut setidaknya dapat mencakup kerugian atas kehilangan kekayaan atau penghasilan, kerugian yang ditimbulkan akibat penderitaan yang berkaitan langsung sebagai akibat tindak pidana serta penggantian biaya perawatan medis dan/ atau psikologis. Upaya lain yang dapat ditempuh tentu saja gugatan perdata perbuatan melawan hukum terhadap pelaku. Upaya ini bukan semata-mata untuk mengganti kerugian pemohon yang nominalnya tidak seberapa, tetapi lebih penting lagi sebagai upaya aktif masyarakat mendesak penuntasan pengusutan korupsi bansos hingga ke akarnya dan memastikan ketidakberulangan serta pemulihan hak masyarakat yang menjadi korban.

Dengan dampak penderitaan luar biasa yang ditimbulkan dari korupsi bansos di situasi pandemi Covid-19. Ditambah dengan daya dukung para pelakunya di lingkaran kekuasaan melanggengkan impunitas. Perlu ada upaya luar biasa juga yang dilakukan masyarakat untuk mendesak. Bukan tidak mungkin mega korupsi bansos Covid-19 untuk dapat dikonstruksikan sebagai kejahatan kemanusiaan dengan sifat meluas dan sistematis yang mengakibatkan penderitaan luar biasa bagi masyarakat di tengah pandemi.<sup>59</sup> Tentu saja hal tersebut membutuhkan upaya pendokumentasian serius untuk melihat dampak kesengsaraan yang ditimbulkan akibat tindakan korupsi tersebut. Namun setidaknya masyarakat sipil mulai dapat melibatkan aktor lain seperti Komnas HAM untuk melihat dampak meluas yang ditimbulkan dari praktik korupsi di tengah pandemi Covid-19 dan mendesak penuntasan kepada negara. []

---

<sup>58</sup> Pendekatan strategic litigation

<sup>59</sup> Merujuk pada definisi Crime Against Humanity dalam Pasal 7 ayat 1 Statuta Roma (The Rome Statute of the International Criminal Court)

# CATATAN TERHADAP ANGGARAN PENANGANAN PANDEMI COVID-19

Bhima Yudhistira

Direktur Eksekutif Center of Economic and Law Studies (CELIOS)

---

Alokasi dana PEN untuk BUMN dan sektor swasta non-UMKM dimaksudkan sebagai cara menahan guncangan pandemi terhadap seluruh sektor usaha. Secara konsep sektor swasta memang perlu dibantu oleh Pemerintah karena berkaitan dengan kekhawatiran melonjaknya angka pengangguran maupun tekanan pendapatan masyarakat.

Sayangnya prioritas pemberian anggaran PEN (Pemulihan Ekonomi Nasional) ke BUMN dan swasta non-UMKM pada awal masa pandemi banyak menimbulkan *moral hazard*. Salah satunya adalah kriteria pemberian insentif dilakukan secara longgar atas nama kondisi kritis sektor dunia usaha dalam menghadapi pandemi. Sebagai contoh insentif Pemerintah diawal pandemi adalah obral berbagai insentif perpajakan kepada berbagai badan usaha tanpa melakukan evaluasi dan pengawasan yang ketat.

Padahal beberapa perusahaan sudah alami tekanan akibat salah kelola manajerial atau faktor internal jauh sebelum pandemi. Perusahaan yang dijuluki sebagai *zombie company*<sup>60</sup> atau perusahaan yang kondisi keuangannya ditutupi oleh tumpukan utang, memanfaatkan situasi pandemi untuk meminta berbagai insentif yang notabene diambil dari pajak masyarakat. Perusahaan yang mendapatkan insentif perpajakan berupa keringanan PPh, PPN maupun bea masuk untuk bahan baku<sup>61</sup> tidak berkorelasi dengan keputusan perusahaan untuk menjaga agar tidak terjadi gelombang PHK. Tingkat pengangguran terbuka tetap meningkat menjadi 6,4% per Agustus 2021 naik cukup tajam dibanding posisi Agustus 2019 yakni 5,2%.<sup>62</sup> Statistik ini belum memasukkan para pekerja yang dirumahkan tanpa diberi uang tunggu.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Istilah *Zombie Company* pertama kali muncul di Jepang pada tahun 1990 karena banyaknya perusahaan-perusahaan Jepang yang alami stagnasi tapi terus menerus diberikan bantuan oleh Pemerintah Jepang.

<sup>61</sup> Insentif PEN dalam bentuk bantuan dunia usaha dan korporasi mencapai Rp63,1 T pada 2021.

<sup>62</sup> Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS)

<sup>63</sup> Terdapat 21,3 juta tenaga kerja yang terdampak oleh pandemi, sebanyak 1,39 juta tidak bekerja karena Covid-19 dan 17,4 juta orang mengalami pengurangan jam kerja berdasarkan data BPS per Agustus 2021

Pemerintah juga sibuk melakukan penyelamatan terhadap BUMN dengan mengalokasikan dana cadangan Rp52,5 triliun yang diambil dari dana PEN yang belum terealisasi.<sup>64</sup> BUMN seperti Garuda Indonesia yang nilai utangnya terus melonjak dari Rp70 T menjadi Rp199 T sampai akhir 2021<sup>65</sup> memanfaatkan kondisi pandemi untuk meminta dana talangan dari Pemerintah. Dana talangan yang diambil melalui skema PEN, terbukti tidak berhasil menyelamatkan Garuda.<sup>66</sup> Yang terjadi sebanyak 2.400 karyawan Garuda di putus kontrak atau dipaksa pensiun dini alias PHK. Apakah tepat bila dana PEN digunakan untuk penyelamatan BUMN yang sebelum pandemi kondisinya sudah bermasalah?

Proyek strategis Kereta Cepat Jakarta Bandung yang awalnya tidak memerlukan dana APBN, justru mengambil dana Silpa APBN 2021 sebesar Rp4,3 triliun.<sup>67</sup> Konsorsium Kereta Cepat yang alami cost overrun melimpahkan beban kepada APBN. Padahal tidak ada relevansi nya antara dana PEN dengan pembangunan Kereta Cepat Jakarta-Bandung.

Sementara obral insentif bagi BUMN dan perusahaan swasta non-UMKM tidak berimbang dengan keberpihakan Pemerintah dalam mendorong percepatan insentif UMKM. Proses mendapatkan stimulus perpajakan khususnya stimulus PPh bagi UMKM berbelit-belit dan rumit, sehingga jumlah UMKM yang mendapat keringanan pajak sangat kecil.

Berbagai perusahaan besar dan konglomerasi melakukan lobi dan pendekatan ke Pemerintah untuk mendapatkan prioritas stimulus PEN. Tapi tidak pernah dilakukan audit yang komprehensif terkait kebermanfaatan dan urgensi stimulus tersebut. Contohnya adalah stimulus berupa pengurangan tarif PPN untuk impor alat tes PCR tapi tidak berkorelasi dengan penurunan signifikan harga PCR di tengah masyarakat. Insentif tidak dirasakan masyarakat yang harusnya berhak mendapat harga tes PCR yang wajar. Sebaliknya insentif justru dinikmati oleh para pemain tes Covid-19 dengan pertahankan margin keuntungan yang lebar.

Selama 2 tahun masa pandemi, serapan PEN masih mengecewakan. Pada tahun 2020 serapan PEN hanya mampu mencapai 82% dari alokasi anggaran, sementara di 2021 angkanya 88%<sup>68</sup> alias tidak pernah mencapai diatas 95%. Serapan PEN terhalang oleh berbagai kendala yang sifatnya teknis birokratis seperti masalah pendataan, peraturan yang berubah-ubah, kapasitas SDM keuangan di daerah berbeda-beda, hingga koordinasi antara instansi yang buruk.

Mekanisme pencairan anggaran PEN hampir tidak berbeda dibandingkan masa pra-pandemi. Indikasinya anggaran ditumpuk diakhir tahun, perencanaan anggaran sangat lambat, dan besarnya dana Pemda yang menumpuk di bank hingga pertengahan tahun. Padahal Pemerintah sudah mengeluarkan aturan darurat dalam bentuk Perpu 1/2020 untuk mempercepat realokasi dan refocusing anggaran. Dalam praktiknya keberadaan Perpu tersebut justru memperumit birokrasi teknis dan berujung pada kebingungan akan adanya perubahan berbagai regulasi. Intinya baik Kementerian/Lembaga maupun Pemerintah di level birokrasi terbawah tidak siap menghadapi perubahan pola anggaran. Beberapa pejabat pelaksana teknis

<sup>64</sup> <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/program-pen-akan-diajukan-dalam-revisi-postur-apbn-2020>

<sup>65</sup> <https://www.idxchannel.com/economics/utang-garuda-giaa-capai-rp199-t-pengamat-bisa-dibayar-jika-dikonversi-non-cash>

<sup>66</sup> Saat ini Garuda Indonesia masih dalam proses negosiasi dengan kreditur dan lessor, namun beberapa kreditur mendesak Garuda masuk dalam proses kepailitan.

<sup>67</sup> <https://katadata.co.id/maesaroh/finansial/61896e56af35c/dana-pen-rp33-t-dialihkan-untuk-suntik-bumn-hingga-proyek-kereta-cepat>

<sup>68</sup> <https://nasional.kontan.co.id/news/anggaran-pen-tahun-ini-hanya-akan-terrealisasi-885>

sengaja menunda pencairan anggaran dengan alasan kriminalisasi. Padahal sudah dibuka ruang konsultasi selebar-lebarnya dari KPK, BPK bahkan Kejaksaan sehingga alasan kriminalisasi sama sekali tak berdasar.

Jumlah stimulus PEN terhadap PDB (Produk Domestik Bruto) pun terbilang kecil hanya mencapai 4,2%, sementara Malaysia dan Singapura masing-masing mengalokasikan 10% stimulus terhadap PDB sepanjang 2020.<sup>69</sup> Kecilnya porsi PEN terhadap PDB menunjukkan rendahnya keberpihakan Pemerintah terhadap penanganan pandemi baik disektor kesehatan maupun bansos dan stimulus UMKM. Meski diklaim menghabiskan Rp579 T di 2020 dan Rp658 T di 2021 namun perbandingan dengan total ekonomi Indonesia masih tetap rendah.<sup>70</sup>

Alokasi anggaran penanganan kesehatan yang memadai untuk pencegahan pandemi relatif terlambat karena PEN baru disusun pada Juli 2020, padahal kasus pertama Covid-19 terdeteksi pada Maret 2020. Lambatnya penyaluran PEN untuk kesehatan ditengarai karena Pemerintah saat itu lebih fokus pada mendorong insentif disektor pariwisata dibanding fokus mencegah meluasnya ancaman pandemi covid19. Kepentingan ekonomi jangka pendek dianggap lebih urgen dibandingkan keselamatan rakyat.

Di bidang jaring pengaman sosial, Pemerintah sengaja mencampur bantuan yang diberikan rutin sebelum ada pandemi, dengan bantuan khusus saat mengatasi dampak pandemi. Contohnya adalah bantuan Program Keluarga Harapan (PKH) dimasukkan kedalam pos anggaran PEN sehingga terlihat anggaran perlindungan sosial meningkat, padahal jumlah penerima PKH tidak berubah (10 juta penerima).

Data bantuan sosial yang merupakan masalah klasik turut memperburuk kecepatan penyaluran bantuan sosial. Data bansos masih bermasalah dari level birokrasi yang paling bawah sampai ke level Kementerian. Pendataan yang belum terintegrasi dan waktu validasi data berjalan lambat membuat bantuan rawan dikorupsi.

Tata kelola dan transparansi kebijakan Pemerintah selama masa pandemi terbilang buruk, salah satunya Pengadaan Kartu Pra-Kerja yang sarat akan mal-administrasi dan indikasi kuat adanya konflik kepentingan.<sup>71</sup> Efektifitas dari Kartu Pra-Kerja juga dipertanyakan karena muatan materi tidak berbeda dengan video pelatihan yang sifatnya gratis. Pemerintah juga tidak dapat memberikan kepastian kerja bagi lulusan Kartu Pra-Kerja padahal program ini diklaim sebagai *unemployment benefit*.

Salah prioritas dalam politik anggaran termasuk memaksakan IKN untuk segera dimulai ditengah besarnya defisit anggaran menimbulkan berbagai kerentanan fiskal. Yang paling disorot adalah *debt distress* atau tekanan utang. Beban utang pemerintah terus meningkat dengan laju Rp2.000 triliun selama periode September 2019-September 2021 menjadi Rp6.711 triliun. Peningkatan utang bukan difokuskan untuk penanganan pandemi tapi disertai dengan pengeluaran belanja yang tidak relevan dengan penanganan pandemi seperti belanja pegawai dan belanja barang yang masing-masing naik 6,1% dan 22% di periode yang sama.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Berdasarkan data IMF

<sup>70</sup> Kementerian Keuangan RI

<sup>71</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2020/12/30/17331041/minta-kartu-prakerja-dihentikan-kpk-klaim-selamatkan-uang-negara-rp-308>

<sup>72</sup> Nota Keuangan APBN

Anggaran Fungsi Ketertiban dan Keamanan pada 2022 meningkat signifikan sebesar 15,5% menjadi Rp176,7 triliun.<sup>73</sup> Bahkan sangat disayangkan ditengah krisis pandemi Pemerintah merencanakan pembiayaan alutsista baru sebesar Rp 1.750 triliun. Tidak ada relevansi antara kenaikan anggaran sektor pertahanan dan keamanan dengan urgensi penanganan pandemi. Logika dan rasionalitas kebijakan anggaran akhirnya cenderung dipertanyakan.

Anggaran Pemerintah daerah masih menumpuk di bank sebesar Rp157,9 T per Januari 2022. Angka ini naik 18,3% dibanding posisi Januari 2021.<sup>74</sup> Bahkan pada awal penyebaran varian Delta dimana urgensi pencairan anggaran harusnya menjadi prioritas, Pemda masih menahan dana sebesar di perbankan Rp 194 triliun per September 2021.<sup>75</sup> Masalah klasik Pemda masih berpolemik terkait aturan teknis dan tidak memiliki *senses of crisis* (pola anggaran dicairkan pada akhir tahun). Sanksi yang diberikan oleh Pemerintah pusat juga tidak efektif, karena dalam praktiknya beberapa Kepala Daerah mendorong keuntungan bunga yang dihasilkan dari penempatan dana di bank daerah.

## REKOMENDASI KEBIJAKAN

Kesalahan prioritas anggaran yang terus terjadi selama 2 tahun masa pandemi harus segera dihentikan<sup>76</sup>. Mis-alokasi dalam bentuk proyek-proyek mercusuar yang tidak relevan dengan pemulihan ekonomi masyarakat seperti pembangunan IKN dengan total kebutuhan dana Rp501 triliun<sup>77</sup> yang sebagian besar pada tahap awal menggunakan APBN sebaiknya ditunda dulu. Masih belum terlambat bagi proyek IKN untuk dibatalkan meski sudah ada UU IKN. Presiden bisa mengeluarkan Perpu pembatalan UU IKN.

Partisipasi publik dalam penentuan anggaran penanganan pandemi dan stimulus ekonomi sebaiknya juga dijadikan agenda utama. Sebagai contoh dibidang pemulihan ekonomi, publik sebagai *tax payer* bisa menentukan apakah bantuan usaha produktif sektor mikro perlu dilanjutkan, dan bentuk bantuan tambahan apa saja yang dibutuhkan saat ini bagi pelaku usaha mikro. Karena karakteristik pelaku usaha mikro pun berbeda-beda, ada yang butuh kuota internet misalnya<sup>78</sup>, dan ada juga yang butuh untuk membeli bahan baku produksi maka opsi bantuan arusnya melibatkan publik.

Dalam jangka panjang diperlukan dana cadangan untuk penanganan pandemi /wabah, minimal 0,5 sd 1% dari PDB setiap tahunnya.<sup>79</sup> Dana pencadangan merupakan anggaran yang disisihkan, hanya bisa dikeluarkan dalam kondisi Negara alami krisis pandemi dan dimasukkan kedalam rekening khusus APBN terpisah dari belanja rutin.

<sup>73</sup> Nota Keuangan R-APBN 2022

<sup>74</sup> Kementerian Keuangan-APBN Kita

<sup>75</sup> Kementerian Keuangan

<sup>76</sup> Baik proyek PSN (Proyek Strategis Nasional) maupun rencana IKN yang akan dimasukkan dalam PSN.

<sup>77</sup> Berdasarkan keterangan Presiden pada acara Persatuan Emirat Arab Investment Forum 4 November 2021. <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/18/15152141/butuh-biaya-rp-501-triliun-bagaimana-skema-pendanaan-pembangunan-ibu-kota?page=all>

<sup>78</sup> Pemerintah Malaysia mendengarkan aspirasi dari pelaku usaha UMKM sehingga membuat insentif pemberian kuota internet sebesar 1 GB per hari di jam sibuk (08.00-17.00) untuk membantu UMKM go Digital.

<sup>79</sup> Besaran dari dana cadangan penanganan pandemi dapat disesuaikan dengan beragam variabel termasuk kapasitas fiskal/APBN

Perbaikan dan sinkronisasi data kependudukan (NIK) dengan bantuan sosial sehingga tidak terjadi masalah data penerima ganda, korupsi bansos dan bantuan tidak tepat sasaran.<sup>80</sup>

Mempercepat proses realokasi anggaran ditingkat Kementerian dan Pemda dengan pemberian sanksi/ denda yang efektif (penundaan gaji Menteri/Kepala Daerah). Perlu ada efek jera bagi Pemda yang dengan sengaja menunda pengajuan rencana anggaran atau pencairan anggaran dengan alasan yang tidak dapat dibenarkan menurut regulasi.

Dalam konteks perbaikan penyaluran bantuan kepada pelaku UMKM yang mendesak adalah simplifikasi pengajuan dan proses jemput bola stimulus baik bantuan produktif-tunai maupun insentif perpajakan. Pemerintah tidak bisa pasif hanya menggunakan database yang dimiliki oleh Pemda karena pelaku usaha UMKM sangat dinamis dan sering berpindah-pindah domisili. Dirjen pajak di level kantor wilayah misalnya bisa mendata ulang berapa UMKM aktif yang berhak mendapatkan insentif perpajakan, dan otomatis masuk ke sistem pajak tanpa perlu melakukan pengajuan insentif secara mandiri. []

---

<sup>80</sup> Dalam UU HPP (Harmonisasi Peraturan Perpajakan) antara NPWP dan NIK akan dilakukan integrasi, sementara dalam bantuan sosial justru integrasi NIK dengan DTKS (Data Terpadu Kesejahteraan Sosial) belum memiliki payung hukum.



# POLITIK ANGGARAN PC-PEN VS PENDANAAN IKN

Misbah Hasan

Sekretaris Jenderal Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Sekjen FITRA)

---

## I. POTRET ANGGARAN PC-PEN DAN REALISASINYA

Dua tahun sudah pandemi COVID-19 melanda Indonesia dan sepertinya belum ada tanda-tanda akan menjadi endemi. Apalagi muncul varian baru ‘omicron’ pasca varian ‘delta’ yang sempat membuat kalang kabut semua level pemerintahan dan layanan kesehatan, baik tingkat pusat maupun daerah. Kondisi ini berimplikasi terhadap perekonomian nasional yang tampak masih tertatih. Ekonomi Indonesia di 2021 hanya tumbuh 3,69 persen (y-on-y), masih jauh dari proyeksi indikator makro ekonomi yang dicanangkan sebelumnya dengan cukup optimis antara 4,5 persen hingga 5,5 persen. Angka tersebut juga jauh dari pertumbuhan ekonomi sebelum pandemi yang rata-rata di atas lima persen.

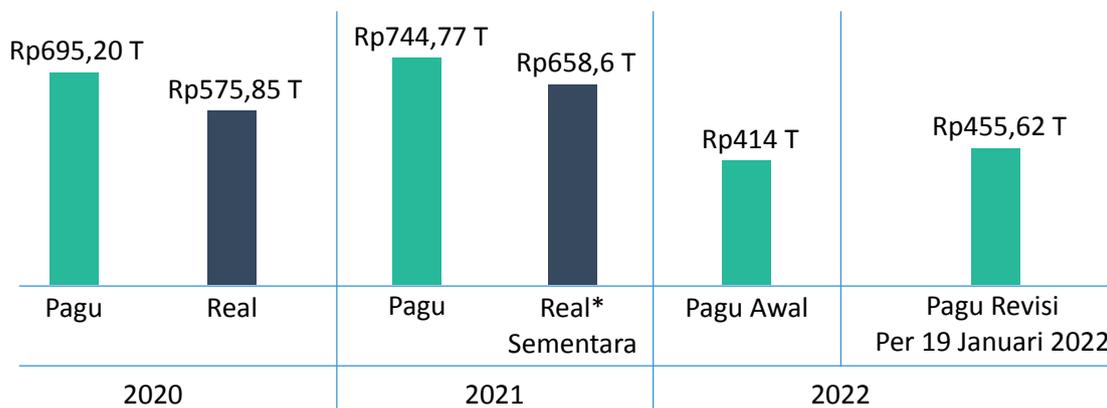
Akselerasi pertumbuhan ekonomi 2021 yang belum terlihat – meski pertumbuhan ini lebih baik dibanding tahun 2020 yang terkontraksi hingga 2,07 persen, tidak lepas dari kebijakan perencanaan dan penganggaran yang diambil oleh pemerintah. Dari sisi perencanaan pembangunan, kebijakan penyesuaian akibat wabah COVID-19 diinisiasi oleh Bappenas melalui penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional (Musrenbangnas) dalam rangka penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2021 pada tanggal 20 April 2020 yang dihadiri langsung oleh Presiden Republik Indonesia dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas. Pada sambutannya, Presiden Joko Widodo menyampaikan rasa optimisnya bahwa pandemi COVID-19 akan selesai di akhir 2020. Beliau juga menyatakan bahwa 2021 merupakan tahun *recovery*, tahun pemulihan, dan tahun *rebound* yang memerlukan keseimbangan kecepatan dalam penanganan COVID-19 dan kecepatan untuk pulih. Pernyataan presiden tersebut nyatanya sedikit meleset dan belum cukup terlihat akselerasinya.

Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2021 kemudian didorong untuk percepatan pemulihan ekonomi dan reformasi sosial. Sedangkan RKP 2022 mengusung tema pemulihan ekonomi dan reformasi struktural. Dua RKP ini memiliki empat fokus kinerja, yakni: **pertama**, pemulihan industri, pariwisata, dan investasi; **kedua**, reformasi sistem kesehatan nasional; **ketiga**, reformasi sistem jaring pengaman sosial; dan **keempat**, reformasi sistem ketahanan bencana. Keempat fokus tersebut diharapkan berkontribusi terhadap agenda pembangunan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, antara lain: (1) penguatan ketahanan ekonomi; (2) pengembangan wilayah; (3) peningkatan SDM; (4) peningkatan revolusi mental dan pembangunan kebudayaan; (5) penguatan infrastruktur; (6) pembangunan lingkungan hidup, ketahanan bencana dan perubahan iklim; serta (7) stabilitas polhukhankam dan transformasi pelayanan publik.

Pada sisi penganggaran, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan realokasi dan refocusing anggaran, baik di tingkat pusat (APBN) maupun di tingkat daerah (APBD). Pemerintah, saat awal pandemi mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 tahun 2020 yang kemudian ditetapkan menjadi UU No. 2 Tahun 2020. UU ini mengatur kebijakan besaran realokasi dan refocusing anggaran, termasuk kebijakan untuk Penanganan COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (PC-PEN) yang di dalamnya mengatur bidang kesehatan, jaring pengaman sosial, program prioritas K/L, insentif usaha, dan dukungan pendanaan bagi UMKM dan dana talangan untuk korporasi (BUMN).

**Grafik 1**

**Pagu dan Realisasi Anggaran PC-PEN 2020-2022**



Sumber : APBN 2020-2022, diolah oleh FITRA

Selama tiga tahun terakhir (2020-2022), pemerintah telah mengalokasikan anggaran kurang lebih Rp1.895,59 triliun untuk PC-PEN, setara dengan satu tahun anggaran APBN. Anggaran tersebut terserap sebesar Rp1.234,45 triliun atau 86 persen dalam kurun 2020-2021. Sedangkan di 2022, pagu anggaran untuk PC-PEN sebesar Rp455,62 triliun. (lihat grafik 1). Pada 2021, anggaran PC-PEN dipatok oleh pemerintah sebesar Rp744,77 triliun. Anggaran

ini didistribusikan untuk kluster kesehatan sebesar Rp214,96 triliun dan terealisasi sebesar Rp198,50 triliun (92,3 persen); kluster perlindungan sosial mendapat jatah Rp186,64 triliun dan terealisasi sebesar Rp171 triliun (91,5 persen); kluster program prioritas K/L sebesar Rp117,94 triliun dan terealisasi sebesar Rp105,40 triliun (89,3 persen); kluster dukungan UMKM dan korporasi sebesar Rp162,40 triliun dan terealisasi sebesar Rp116,20 (71,5 persen); dan untuk kluster insentif usaha sebesar Rp62,83 triliun dan realisasinya mencapai Rp67,69 triliun (107,7 persen).<sup>81</sup>

Bila di 2020-2021 PC-PEN meliputi lima hingga enam kluster sebagaimana dijelaskan sebelumnya, pada 2022, anggaran PC-PEN disederhanakan menjadi tiga kluster, yakni kluster kesehatan dengan alokasi anggaran sebesar Rp122,5 triliun, kluster perlindungan masyarakat atau lebih dikenal jaring pengaman sosial dengan alokasi sebesar Rp154,8 triliun, dan kluster penguatan pemulihan ekonomi dengan alokasi sebesar Rp178,3 triliun. Kluster kesehatan fokus utamanya adalah pengadaan vaksin dan percepatan vaksinasi bagi masyarakat, insentif tenaga kesehatan, dan lainnya, sedang bidang perlindungan sosial masih dengan program lama PKH, Kartu Sembako atau Bantuan Sosial Tunai (BST), Kartu Pra Kerja, Dukungan Jaminan Kehilangan Pekerjaan, dan BLT Dana Desa. Adapun kluster penguatan pemulihan ekonomi diperuntukkan untuk pembangunan infrastruktur konektivitas, pariwisata, ketahanan pangan, Kawasan industry, dan dukungan bagi UMKM, korporasi, dan BUMN. Rincian penggunaan anggaran untuk masing-masing bidang dapat dilihat pada tabel 1 di bawah ini.

**Tabel 1**  
**Alokasi Anggaran PC-PEN TA. 2022**

Bidang Kesehatan Rp122,5 Triliun	Perlindungan Masyarakat Rp154,8 Triliun	Penguatan Pemulihan Ekonomi Rp178,3 triliun
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengetesan, pelacakan, pengobatan</li> <li>• Perawatan pasien COVID-19</li> <li>• Pengadaan Obat COVID-19</li> <li>• Insentif tenaga kesehatan</li> <li>• Vaksinasi &amp; pengadaan vaksin</li> <li>• Insentif perpajakan vaksin</li> <li>• Penanganan kesehatan lainnya</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Program PKH</li> <li>• Kartu Sembako</li> <li>• Kartu Prakerja</li> <li>• Dukungan jaminan kehilangan pekerjaan</li> <li>• Bantuan Langsung Tunai Dana Desa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembagunan infrastruktur konektivitas</li> <li>• Pariwisata/ekonomi kreatif</li> <li>• Ketahanan pangan</li> <li>• Kawasan industri</li> <li>• Dukungan UMKM/ Korporasi/ BUMN</li> </ul>

Sumber: Kementerian keuangan, 2022, diolah oleh FITRA

<sup>81</sup> Laporan Monitoring dan Evaluasi Penanganan COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) 2021, 3 Januari 2022, Kementerian Keuangan

## II. ANGGARAN PEN BAGI BUMN – PROBLEM YANG BERULANG

Pandemi tidak hanya menghempaskan kondisi kesehatan masyarakat, tapi juga merontokkan pondasi perekonomian Indonesia yang ditopang oleh Usaha Menengah Kecil dan Mikro (UMKM), sektor swasta (korporasi), dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). BUMN yang digadang-gadang menjadi pilar ekonomi nasional tak kuasa menahan laju kontraksi pendapatan perusahaan. Banyak BUMN yang mencatatkan keuntungan luar biasa sebelum pandemi, di tahun 2020 dan berlanjut hingga kini mengalami kerugian sehingga harus merumahkan ratusan karyawannya. BUMN yang mengalami keterpurukan akibat COVID-19 adalah BUMN yang bekerja pada sektor energi seperti PT PLN dan PT Pertamina, BUMN sektor pariwisata, seperti PT Garuda Indonesia Tbk (GIAA) dan hotel-hotel BUMN, serta BUMN yang bergerak pada infrastruktur transportasi seperti PT Kereta Api Indonesia (PT KAI), Jasa Marga, PT. Waskita Karya yang mengelola jalan tol.

Demi mengantisipasi situasi yang lebih parah, pemerintah memberikan stimulus melalui skema PEN bagi UMKM sebesar Rp116,31 triliun, pembiayaan korporasi Rp60,73 triliun, serta insentif usaha Rp120,61 triliun yang sebagian besar disalurkan melalui BUMN. Program pemulihan untuk BUMN selama masa COVID-19 ini dilakukan dengan Penyertaan Modal Negara (PMN), investasi pemerintah, serta kegiatan penjaminan dengan skema yang ditetapkan pemerintah. Dukungan Penyertaan Modal Negara diberikan kepada BUMN prioritas dengan memperhatikan efektivitas kinerja BUMN penerima yang memenuhi syarat untuk mendapatkan dukungan. Kriteria BUMN penerima sebagai berikut:

- Berpengaruh terhadap hajat hidup masyarakat.
- Peran *sovereign* yang dijalankan BUMN.
- Eksposur terhadap sistem keuangan.
- Kepemilikan pemerintah.
- Total aset yang dimiliki.

Penyertaan Modal Negara (PMN) sebagai upaya Pemulihan Ekonomi Nasional untuk BUMN diperlukan karena BUMN memiliki peran vital dalam perekonomian nasional, termasuk di dalamnya pemulihan ekonomi akibat dampak COVID-19 yang mempengaruhi BUMN dari berbagai sisi. Oleh karena itu, pemerintah perlu menjaga keberlangsungan BUMN dengan terus mendukung ketahanan kinerja BUMN. Dampak COVID-19 ke BUMN, yaitu :

- Supply, tidak tersedianya bahan baku.
- Finansial, Penunggakan pembayaran yang mengganggu likuiditas BUMN.
- Demand, Penurunan penjualan dan konsumsi akibat PSBB atau PPKM (khususnya sektor energi dan transportasi).
- Operasional, seperti pemberhentian operasi perusahaan (khususnya sektor transportasi) dan penundaan proyek.

Dengan demikian, PMN untuk BUMN yang ditunjuk, dilakukan oleh pemerintah untuk pelaksanaan program PEN yang bertujuan sebagai upaya untuk memperbaiki struktur

permodalan BUMN dan/atau anak perusahaan BUMN yang terdampak COVID-19, meningkatkan kapasitas usaha BUMN dan/atau anak perusahaan BUMN termasuk untuk melaksanakan penugasan khusus oleh pemerintah dalam pelaksanaan Pemulihan Ekonomi Nasional. Berikut adalah rincian alokasi dan realisasi anggaran PEN untuk BUMN dan Koorporasi. (lihat tabel 2).

**Tabel 2**

**Rincian Realisasi Anggaran PEN Per Kluster dan Sub-Kluster**

Uraian Kluster dan Sub-Kluster	2020		Uraian Kluster dan Sub-Kluster	Per 24 Desember 2021	
	Alokasi	Realisasi		Alokasi	Realisasi
<b>Pembiayaan Korporasi</b>					
PMN	24,07	24,07	Subsidi bunga UMKM, KUR dan Non KUR	42,17	28,21
Pemberian pinjaman (Investasi) kepada BUMN	19,65	19,65	BPUM (Unit Usaha)	15,36	15,36
IJP Korporasi	0,01	0,01	Bantuan PKL	1,2	1,2
Kompensasi Penugasan Dukungan Loss Limit	-	0,00	IJP UMKM dan Korporasi	5,66	3,18
Stop Loss Penjaminan	2,00	2,00	Penjaminan Loss Limit UMKM dan Korporasi	2	2
Pembiayaan SWF	15,00	15,00	Pembebasan Rekmin, Biaya Beban, dan Abonemen (Jan Des)	2,11	2,04
			PMN untuk 6 BUMN, LPEI, dan SWF/LPI (HK, Pelindo III, KIW, ITDC, LPI)	63,66	40,76
			Penempatan Dana untuk Restrukturisasi Kredit Perbankan	30,25	-
<b>Jumlah Pembiayaan Korporasi</b>	<b>60,73</b>	<b>60,73</b>	<b>Jumlah Pembiayaan Korporasi</b>	<b>162,40</b>	<b>75,84</b>
<b>Insentif Usaha</b>					
PPh 21 DTP	4,03	1,72	PPh 21 DTP	5,16	3,63
Pengurangan Angsuran PPh 25	21,59	20,63	PPh Final UMKM DTP	1,42	0,81

Penurunan Tarif PPh Badan	18,78	12,68	PPnBM DTP Kendaraan Bermotor	3,46	2,91
Pembebasan PPh 22 Impor	13,39	14,00	BM DTP	0,49	0,3
Pengembalian Pendahuluan PPN	7,55	7,57	PPN DTP Perumahan	3,31	1
BM DTP	0,58	0,09	Pembebasan PPh 22 Impor	13,35	18
Pembebasan Abonemen Listrik	1,69	1,69	Pengurangan Angsuran PPh 25	20,49	25
Cadangan/Bantalan untuk PPh DTP dan Insentif Usaha	53,00	-	Pengembalian Pendahuluan PPN	6,48	6,04
			Penurunan Tarif PPh Badan	6,53	6
			PPN tidak dipungut KITE	0,004	
			PPh Final DTP P3TGAI	0,07	0
			PPN DTP Sewa o outlet	1,18	0
			Carry over DTP Tahun 2020	0,88	
<b>Jumlah Insentif Usaha</b>	<b>120,61</b>	<b>58,38</b>	<b>Jumlah Insentif Usaha</b>	<b>62,83</b>	<b>63,16</b>

Sumber: LKPP dan Laporan Mingguan PEN 2020-2021, Kemenkeu, diolah oleh FITRA

Catatan paling krusial PEN bagi BUMN, korporasi, dan UMKM pada 2020 antara lain, *pertama*, bahwa anggaran pembiayaan korporasi minim realisasi di awal pelaksanaan anggaran PEN. Pada periode April hingga September 2020, realisasi anggaran pembiayaan korporasi masih nol, realisasi baru terjadi per 26 Oktober 2020 sebesar Rp1 triliun dan Rp2 triliun per 25 November 2020. Realisasi melonjak pada akhir tahun anggaran di mana realisasi mencapai Rp60,73 triliun atau 97,6 persen. Realisasi terbesar yaitu pada sub-klaster anggaran untuk Penyertaan Modal Negara di 8 BUMN yang mencapai Rp39,07 triliun atau 64 persen terhadap total realisasi anggaran pembiayaan korporasi. Selain itu pemerintah juga turut memberikan pinjaman kepada BUMN sebesar Rp19,65 triliun atau 32 persen kepada 5 BUMN yang secara kinerja keuangan buruk dan terlilit utang yang parah, di antaranya adalah PT. Garuda Indonesia dan Krakatau Steel (KS).<sup>82</sup>

*Kedua*, Penyertaan Modal Negara (PMN) dikala pandemi masih fokus pada BUMN sektor infrastruktur yang padat modal, bukan program padat karya. Penyertaan modal negara (PMN) terbesar diberikan kepada PT. Hutama Karya sebesar Rp7,5 triliun untuk melaksanakan

<sup>82</sup> Stimulus PEN bagi BUMN: Sudah Efektifkah?, Misbah Hasan dalam Kebijakan PEN untuk BUMN, ICW 2021

program pembangunan jalan, khususnya digunakan untuk menyelesaikan pembangunan ruas jalan tol. PNM kepada PT. Hutama Karya sangat besar dibandingkan dengan PNM kepada Bio Farma yang digunakan membantu pengembangan vaksin COVID-19, dimana PT. Bio farma hanya menerima PNM sebesar Rp2 triliun. Jika pemberian PNM kepada Hutama Karya didasarkan untuk melanjutkan program jalan tol Trans Sumatera dan dikatakan sebagai program padat karya, maka hal tersebut sangat tidak tepat, mengingat pembangunan jalan tol lebih kepada program padat modal yang menggunakan alat-alat berat lebih banyak, dibandingkan tenaga manusia.

*Ketiga*, PEN BUMN belum punya efek signifikan terhadap peningkatan kinerja UMKM. Hal ini terlihat dari pertumbuhan kredit UMKM sampai akhir 2020 justru mengalami kontraksi atau pertumbuhan negatif 2,7 persen. Kontraksi disebabkan penurunan kredit kepada debitur korporasi yang belum banyak melakukan investasi. Demikian juga peran LPEI dalam mendorong tumbuhnya ekspor UMKM juga masih sangat terbatas. Yang menjadi ironi, ketersediaan dana yang begitu besar yang dialokasikan untuk UMKM, namun justru UMKM yang terkena dampak terparah. Setidaknya, dari 60 juta pelaku UMKM, terdapat 26 juta UMKM colaps akibat terdampak COVID-19. Artinya UMKM berkurang hingga 50 persen. Padahal keseluruhan dana PEN yang dialokasikan untuk UMKM mencapai 184,8 triliun.<sup>83</sup>

*Keempat*, temuan senada juga bisa dilihat dari hasil audit BPK atas penggunaan anggaran PEN untuk kluster pembiayaan korporasi dan insentif usaha. BPK mencatat bahwa realisasi pengeluaran pembiayaan korporasi tahun 2020 sebesar Rp28,75 triliun dalam rangka PC-PEN tidak dilakukan secara bertahap sesuai dengan kesiapan dan jadwal kebutuhan penerima akhir investasi, pembiayaan modal awal LPI sebesar Rp15 triliun belum dapat disalurkan karena organ LPI belum terbentuk, investasi pemerintah dalam rangka program PEN (IP PEN) kepada empat BUMN sebesar Rp 13,75 triliun belum dapat disalurkan karena belum memenuhi persyaratan perjanjian, dan pinjaman PEN daerah sebagai investasi jangka panjang non permanen lainnya pada PT. SMI masih ditampung pada rekening PT. SMI dan belum disalurkan kepada Pemerintah Daerah (Pemda) karena belum memenuhi persyaratan perjanjian pinjaman.

Anggaran PEN 2021 untuk kluster pembiayaan korporasi dan insentif usaha mengalami persoalan yang hampir sama dengan 2020. Berdasarkan laporan monitoring dan evaluasi penanganan COVID-19 dan PEN yang dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan (Kemenkeu) di awal Januari 2022, realisasi anggaran PEN untuk pembiayaan korporasi sebesar Rp116,2 triliun atau 71,5 persen dari pagu sebesar Rp162,40 triliun. Sedangkan realisasi anggaran PEN untuk sektor insentif usaha terealisasi melampaui pagu yang ditetapkan yakni sebesar Rp67,69 triliun atau 107,7 persen dari pagu anggaran Rp62,83 triliun.<sup>84</sup>

Serapan terendah justru pada anggaran subsidi bunga yang diperuntukkan bagi UMKM, Kredit Usaha Rakyat (KUR) dan Non-KUR yang hanya Rp28,21 triliun atau 67 persen dari pagu sebesar Rp42,17 triliun. Selain subsidi bunga, anggaran PEN korporasi yang tidak terserap maksimal antara lain Imbal Jasa Penjaminan (IJP) bagi UMKM dan Korporasi yang hanya terserap Rp3,18 triliun atau 56 persen dari pagu Rp5,66 triliun. Konsekuensinya, kondisi UMKM yang terpuruk sejak 2020, berlanjut hingga 2021.

<sup>83</sup> Efektivitas PEN BUMN 2020, Dr. Enny Sri Hartati dalam Kebijakan PEN untuk BUMN, ICW 2021

<sup>84</sup> <https://pen.kemenkeu.go.id/in/page/data-realisasi>

### III. MENGGUGAT ANGGARAN PEN UNTUK IKN

Pada pertengahan Januari 2022, saat Rapat Kerja dengan Komisi XI DPR RI, Menteri Keuangan (Menkeu) Sri Mulyani sempat melontarkan pernyataan mengenai pendanaan calon Ibu Kota Negara (IKN) yang akan diambilkan dari anggaran Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN).<sup>85</sup> Tidak ayal, anggaran PEN 2022 yang semula Rp414 triliun naik menjadi Rp455,62 triliun, naik sekitar Rp41,62 triliun atau 9 persen tanpa sebab yang bisa dijelaskan kepada publik. Sebagaimana tahun-tahun sebelumnya, anggaran PC-PEN bisa naik sangat signifikan di pertengahan tahun anggaran. Tentu saja pernyataan Menkeu tersebut mendapat respon penolakan dari DPR RI dan berbagai pihak.

Dengan disahkannya UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (IKN), pemerintah membutuhkan pendanaan yang luar biasa besar untuk memenuhi kebutuhan pentahapan Rencana Induk Ibu Kota Nusantara mulai dari tahap persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah-nya yang akan dipimpin oleh Kepala Otorita dan Wakil Kepala Otorita. Berdasarkan tata waktu, pengembangan IKN dibagi menjadi lima periode dalam skema perencanaan jangka panjang. Tahap I (2022-2024), Tahap II (2025-2029), Tahap III (2030-2034), Tahap IV (2035-2039), dan Tahap V (2040-2045).

Fokus utama Tahap I dari aspek infrastruktur dan lingkungan, pemerintah merencanakan akan membangun beberapa sarana-prasarana pemerintahan dan publik, antara lain: 1) pembangunan sebagian jalan tol; 2) pembangunan TPST, pengelolaan sampah dan limbah B3, kolam retensi, dan SPAM; 3) listrik; 4) pembangunan bendungan Sepaku Semoi, Intake Sungai Sepaku, dan jaringan transmisi air baku; 5) sistem drainase makro utama perkotaan; 6) infrastruktur TIK, jaringan utama telekomunikasi, BTS, jaringan interkoneksi dan jaringan transmisi tegangan tinggi; 7) sarana peribadatan, Pendidikan, kesehatan/kebugaran, perdagangan dan akumasi untuk mendukung perkantoran dan perumahan.

Makanya, tidak mengherankan bila kemudian Menteri Keuangan berusaha mencari celah pendaan dari anggaran PEN, mengingat anggaran regular Kementerian/Lembaga dari APBN masih sangat terbatas. Defisit APBN 2022 masih sebesar Rp868,02 triliun – dengan tingkat pertumbuhan masih minus 9,7 persen. Dalam skema PEN 2022, yang paling memungkinkan adalah melalui kluster penguatan pemulihan ekonomi yang besaran anggarannya mencapai Rp178,30 triliun – di mana salah satu sub-klusternya digunakan untuk pembangunan infrastruktur konektivitas. Namun, ide Kementerian Keuangan tersebut dipermasalahkan oleh DPR RI dan kemudian diralat oleh Menko Perekonomian.<sup>86</sup>

Sejatinya, semangat yang dibangun antara anggaran PC-PEN dengan IKN sangat berbeda. Anggaran PC-PEN adalah dana taktis pemerintah untuk merespon masa kedaruratan akibat pandemi COVID-19 dan harusnya berdurasi jangka pendek. Sementara pendanaan IKN berdurasi jangka panjang. Infrastruktur yang dibangun melalui anggaran PEN harusnya berorientasi pada pelayanan dasar masyarakat (kesehatan, sosial, dan ekonomi), sedangkan dana IKN di awal tahap I akan lebih banyak digunakan untuk membangun infrastruktur pemerintahan, jalan, dan lain sebagainya. Untuk itu, tidak tepat memaksakan anggaran PC-PEN digunakan untuk IKN.

<sup>85</sup> <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220119/10/1491065/sri-mulyani-ingin-pakai-rp178-triliun-dana-pen-untuk-bangun-ibukota-baru>

<sup>86</sup> <https://katadata.co.id/yulawati/berita/61ee780cb7f6d/airlangga-ralat-rencana-dana-pen-digunakan-untuk-ibu-kota-baru>

Dalam penjelasan UU IKN, ada lima sumber pendanaan yang bisa digunakan oleh pemerintah dan otorita yang dibentuk, yakni: 1) APBN yang dialokasikan melalui belanja dan/ataupembiayaan. Ini artinya ada peluang pendanaan IKN berasal dari utang; 2) skema kerjasama pemerintah dengan badan usaha (KPBU) yang terdiri dari KPBU Tarif (*user payment*) dan KPBU Pembayaran Ketersediaan Layanan (*availability payment*); 3) skema partisipasi BUMN/swasta; 4) dukungan internasional; 5) skema pendanaan lainnya (*creative financing*), seperti crowd funding dan dana dari filantropi.

#### IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Anggaran PC-PEN sebesar Rp1.895,59 triliun selama tiga tahun terakhir (2020-2022) belum mampu mengakselerasi perekonomian Indonesia. Ekonomi kita pada 2021 hanya tumbuh 3,69 persen (*y-on-y*), masih jauh dari proyeksi indikator makro ekonomi yang dicanangkan oleh pemerintah sendiri dan dipatok di angka 4,5 persen hingga 5,5 persen. Untuk itu, skema-skema PEN khususnya kluster penguatan ekonomi harus direncanakan lebih matang dengan melibatkan aktor-aktor kunci ekonomi termasuk UMKM dalam pengambilan kebijakan pemulihan ekonomi.

Besaran dana PEN yang telah dikururkan kepada BUMN pada 2020-2021 dan tahun selanjutnya perlu evaluasi dan audit, mengingat proses serapan anggaran lambat di awal hingga pertengahan tahun tapi tinggi di akhir tahun. Ada pula pemberian dana bagi beberapa BUMN dirasa kurang tepat sasaran. Pemerintah seharusnya dapat mempertimbangkan urgensi pemberian dana dukungan ke beberapa BUMN di tengah kondisi pandemi COVID-19. Pemerintah memprioritaskan pemberian stimulus PEN-nya kepada BUMN di bidang pertanian dan kelautan, mengingat sektor pertanian dan kelautan terbukti memberi kontribusi kuat dalam ketahanan pangan.

Pemberian dana dukungan atau stimulus kepada BUMN yang sebelum pandemi kinerja keuangan sudah 'jeblok' dikhawatirkan hanya akan dipergunakan untuk membayar utang perusahaan. Seperti diketahui sebelum pandemi COVID-19, sejumlah BUMN tersebut tercatat memiliki kondisi likuiditas keuangan yang kurang baik. Pemerintah seharusnya dapat mempertimbangkan urgensi penggunaan dana penanganan COVID-19 dan pemulihan ekonomi nasional, yang seharusnya lebih diutamakan untuk bidang kesehatan guna penyelamatan penduduk Indonesia karena bagaimanapun juga sumber daya manusia adalah faktor penggerak utama dari seluruh sektor ekonomi, mendorong pemberian stimulus modal bagi UMKM, penguatan ketahanan pangan, penyediaan *sosial safety net* dibandingkan mengutamakan pembiayaan ekonomi yang tidak mencerminkan kebutuhan prioritas dalam penanganan dampak pandemi COVID-19.

Peningkatan anggaran PEN secara umum dan PEN untuk pembiayaan korporasi (BUMN) dan insentif usaha di tahun 2022 dan seterusnya perlu didorong untuk lebih transparan dan akuntabel. Jangan sampai, peningkatan anggaran PEN digunakan secara semena-mena untuk pendanaan Ibu Kota Negara (IKN) yang tidak ada sangkut pautnya dengan penanganan COVID-19 dan pemulihan ekonomi akibat dari pandemi. Kebutuhan pendanaan IKN sebaiknya dicarikan dari KPBU, BUMN yang sehat, dan swasta, mengingat kondisi APBN saat ini masih berkontraksi cukup tajam. []



# NYAWA RAKYAT YANG DIKORBANKAN: BIAS KEPENTINGAN EKONOMI-POLITIK DALAM PENANGANAN PANDEMI DI INDONESIA

Ahmad Arif

co-lead LapoCovid-19

---

*Indonesia telah mengonfirmasi lebih dari 5,8 juta kasus Covid-19 hingga 11 Maret 2022. Sedangkan korban jiwa sudah mencapai 151.951 orang. Jumlah kasus dan kematian di populasi bisa jauh lebih tinggi. Kajian Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME) menunjukkan, kematian karena Covid-19 di Indonesia mencapai 736.000 jiwa pada akhir 2021, merupakan yang tertinggi keenam di dunia.<sup>87</sup> Sedangkan dari jumlah kematian per 100 kasus yang dikonfirmasi atau rasio fatalitas kasus yang diamati, Indonesia terburuk nomor tiga di dunia dengan nilai 2,6 persen. Indonesia hanya lebih baik dari Peru dan Meksiko.<sup>88</sup>*

*Indonesia juga memiliki kematian tenaga kesehatan sangat tinggi, mencapai 2.066 jiwa pada 12 Maret 2022.<sup>89</sup> Tingginya angka kematian, baik di kalangan masyarakat maupun tenaga kesehatan, terutama terjadi di puncak gelombang delta pada bulan Juli - Agustus 2021. Pada saat itu, fasilitas kesehatan di Indonesia dibanjiri pasien, sehingga banyak di antaranya yang tidak tertangani dan meninggal di perjalanan, halaman rumah sakit, atau di rumah. Keterbatasan obat-obatan dan pasokan oksigen memperparah keadaan ini.*

*Pandemi Covid-19 telah menunjukkan tidak ada negara yang aman dari dampaknya. Namun demikian, korban jiwa seharusnya bisa dihindari jika penanganan pandemi di Indonesia lebih baik, sebagaimana ditunjukkan oleh sejumlah negara lain yang berhasil menekan angka kematian. Tulisan ini melihat, kegagalan Indonesia dalam mencegah besarnya angka kematian karena kebijakan yang bias kepentingan ekonomi-politik dibandingkan memprioritaskan kesehatan dan keselamatan publik. Kondisi ini diperparah dengan adanya konflik kepentingan sehingga rentan memicu penyimpangan dalam penggunaan anggaran untuk pengendalian pandemi.*

---

<sup>87</sup> Haidong Wang, et.al. 2022. "Estimating excess mortality due to the COVID-19 pandemic: a systematic analysis of COVID-19-related mortality", *The Lancet*. March 10, 2022. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)02796-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)02796-3)

<sup>88</sup> IHME, "Mortality Analysis," diakses daraiing di <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality> (diakses pada 13 Maret 2022).

<sup>89</sup> Data LapoCovid-19. <https://nakes.laporcovid19.org/statistik>. (diakses pada 11 Maret 2022)

## KEBIJAKAN YANG MEMBAHAYAKAN KESELAMATAN

Infeksi virus pernafasan baru (SARS-CoV-2) pertama kali muncul di Wuhan, China pada Desember 2019 dan pada 11 Januari 2020, mereka melaporkan korban jiwa pertama.<sup>90</sup> Berikutnya, pada 15 Januari 2020, Jepang mengonfirmasi temuan virus corona baru pada seseorang yang sebelumnya melakukan perjalanan dari Wuhan. Sehari kemudian, Kantor Regional WHO untuk Amerika (PAHO/AMRO) mengeluarkan peringatan epidemiologis pertamanya tentang virus ini, meliputi tindakan pencegahan dan pengendalian infeksi, pengujian laboratorium, dan panduan bagi pelaku perjalanan internasional.<sup>91</sup> Melalui perwakilan regional Asia Tenggara, WHO juga meminta negara-negara untuk segera meningkatkan semua upaya komprehensif untuk mencegah kasus berkembangluas.<sup>92</sup>

Sejumlah negara merespon cepat ancaman penularan wabah. Taiwan misalnya, sejak kabar pertama munculnya pneumonia baru di Wuhan sudah memeriksa penumpang penerbangan langsung dari kota itu yang memiliki gejala demam. Sejak 5 Januari 2020, pemeriksaan diperluas, mencakup setiap individu yang melakukan perjalanan ke Wuhan dalam 14 hari terakhir. Penumpang yang menunjukkan gejala demam dan batuk dikarantina di rumah dan dinilai apakah membutuhkan perawatan medis. Pada 20 Januari, saat kasus sporadis dilaporkan dari China, Pusat Pengendalian Penyakit Taiwan (CDC) Taiwan resmi mengaktifkan Central Epidemic Command Center (CECC). Mereka mengerahkan seluruh kekuatan untuk mencegah penularan kasus, di antaranya dengan pengetatan pembatasan, pemantauan warga menggunakan telepon genggam, dan penguatan surveilans.<sup>93</sup> Dengan langkah cepat dan terukur ini, Taiwan yang secara geografis sangat dekat dengan China, terhindar dari bencana dengan korban jiwa relatif kecil. Hingga 12 Maret 2022, jumlah korban jiwa karena Covid-19 di Taiwan hanya 853 jiwa.

Respon cepat juga ditunjukkan Singapura. Mereka belajar dari pengalaman SARS, pada tahun 2003, bahwa wabah memerlukan respons terkoordinasi lintas sektor dengan membentuk satuan tugas multi-kementerian pada 22 Januari 2020 untuk mengawasi respons nasional terhadap Covid-19. Melalui pelacakan kontak dan karantina yang cepat dan efektif, serta komunikasi risiko yang konsisten, Singapura mampu menekan jumlah infeksi Covid-19 sehingga tidak membebani sistem kesehatan.<sup>94</sup> Hingga 12 Maret 2022, korban jiwa di negara ini sebanyak 1.116 orang.

Contoh lain adalah Selandia Baru, yang juga berhasil mengendalikan wabah, sehingga menjadi negara dengan korban jiwa karena Covid-19 paling sedikit, sebagaimana Taiwan. Hingga 12 Maret 2022, korban jiwa di negara ini hanya 91 orang. Terlepas dari isolasi geografis Selandia Baru, namun risiko penularan SARS-CoV-2 di negara ini bisa sangat tinggi karena banyaknya turis dan pelajar, terutama dari Eropa dan China daratan. Selandia Baru mulai menerapkan

<sup>90</sup> World Health Organization. *Listing of WHO's Respond to Covid-19 (2020)*. Tersedia daring di: <https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covid-timeline> (diakses pada 10 Maret 2022)

<sup>91</sup> Ibid

<sup>92</sup> Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD). *COVID-19 Crisis Response in ASEAN Member States (2020)*. Tersedia daring di: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-crisis-response-in-asean-member-states-02f828a2/> (diakses pada 10 Maret 2022)

<sup>93</sup> Wang, Jason. C. et. al. 2020. "Response to COVID-19 in Taiwan Big Data Analytics, New Technology, and Proactive Testing." *JAMA*. 2020;323(14):1341-1342. doi:10.1001/jama.2020.3151

<sup>94</sup> Ansah, John. P. et.al. 2021. The effectiveness of public health interventions against COVID-19: Lessons from the Singapore experience. *Plose One*. March 30, 2021. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0248742>

pengecahan pandemi dengan serius sejak bulan Februari 2020, termasuk mempersiapkan rumah sakit untuk mengantisipasi pasien. Mereka juga mulai melembagakan kebijakan kontrol perbatasan dan juga melakukan karantina yang ketat. Dengan langkah-langkah ini, Selandia Baru sukses mencegah andemi menyebarkan secara luas, membanjiri sistem perawatan kesehatan mereka, dan menekan kematian.<sup>95</sup>

Semua negara yang sukses mencegah lonjakan angka kematian selama pandemi, menunjukkan respon yang cepat dan tidak mengabaikan bahaya sejak awal. Mereka mengerahkan segala daya dengan memprioritaskan kesehatan publik di atas berbagai kepentingan lain, termasuk dampak ekonomi. Beberapa langkah dasar kesehatan yang dilakukan meliputi pencegahan dengan penutupan perbatasan dan karantina, deteksi dan penanganan dini melalui penguatan tes, lacak, dan isolasi, sehingga kasus Covid-19 tidak melebihi kapasitas fasilitas kesehatan (*treatment*).

Sebaliknya terjadi di Indonesia, yang sejak awal terlambat merespon dan cenderung mengingkari ancaman wabah. Ketika negara-negara lain sudah menutup perbatasannya guna mencegah masuknya Covid-19, hingga pertengahan Februari 2020, Indonesia masih promosi wisata. Anggaran Rp 72 miliar disediakan untuk promosi kunjungan wisata ke Indonesia.<sup>96</sup> Pada saat yang sama, sejumlah pejabat, termasuk Menteri Kesehatan Terawan Putranto, menyampaikan bahwa virus korona baru ini tidak perlu dikhawatirkan karena tingkat kematiannya yang rendah.<sup>97</sup> Sejumlah menteri juga menganggap remeh dengan mengeluarkan sejumlah pernyataan seperti “Indonesia kebal karena makan nasi kucing”<sup>98</sup>, “virus korona sulit masuk karena perizinan berbelit-belit”<sup>99</sup>, “Indonesia aman karena cuaca panas”<sup>100</sup>, dan banyak pernyataan lain, yang cenderung mengingkari risiko.

Hingga akhir Februari 2020, ketika negara-negara tetangga sudah mengonfirmasi masuknya kasus Covid-19 di negara mereka, Indonesia yang memiliki penerbangan khusus dengan Wuhan masih belum juga mengonfirmasi kasus pertama dan selalu menyatakan hasil pemeriksaan terduga Covid-19 selalu negatif. Banyak ilmuwan, di dalam dan luar negeri, mengingatkan kemungkinan terjadi negatif palsu karena hampir semua negara lain yang terhubung langsung dengan Wuhan, China, melaporkan kasus. Ketika seorang turis Jepang dilaporkan terkonfirmasi positif Covid-19 sepulang dari Bali pada pertengahan Februari 2020, Kementerian Kesehatan RI pun masih menyangkalnya.<sup>101</sup> Bahkan, ketika seorang pelaku perjalanan dari luar negeri yang berstatus terduga Covid-19 kemudian meninggal dunia di RS Kariadi di Semarang pada 23 Februari 2020, Menteri Kesehatan menyatakan hal itu karena flu babi.<sup>102</sup> Demikian halnya,

<sup>95</sup> Successful Elimination of Covid-19 Transmission in New Zealand. *NEJM* 2020; 383:e56. DOI: 10.1056/NEJMc2025203

<sup>96</sup> <https://travel.tempo.co/read/1313359/promosi-pariwisata-di-tengah-kekhawatiran-terhadap-virus-corona/full&view=ok>

<sup>97</sup> <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200302133312-4-141715/jangan-panik-risiko-kematian-corona-ternyata-rendah>

<sup>98</sup> <https://republika.co.id/berita/q5ul4k409/kelakar-menhub-kita-kebal-corona-karena-doyan-nasi-kucing> (diakses pada 13 Maret 2022)

<sup>99</sup> <https://www.suara.com/news/2020/02/15/141802/kelakar-menteri-airlangga-izinnya-berbelit-belit-virus-corona-tak-masuk?page=all> (diakses pada 13 Maret 2022)

<sup>100</sup> <https://bisnis.tempo.co/read/1327180/luhut-sebut-virus-corona-tak-kuat-dengan-cuaca-indonesia> (diakses pada 13 Maret 2022).

<sup>101</sup> <https://regional.kompas.com/read/2020/02/24/19271661/wn-jepang-positif-corona-sepulang-dari-bali-dinkes-kesulitan-lacak-tempat?page=all>

<sup>102</sup> <https://regional.kompas.com/read/2020/02/27/19155351/rs-kariadi-semarang-sebut-suspect-corona-yang-diisolasi-meninggal-karena-flu?page=all>

pegawai Telkom di Cianjur, Jawa Barat yang meninggal pada 3 Maret 2020 awalnya dinyatakan negatif. Belakangan informasi ini dikoreksi dan pegawai Telkom yang telah meninggal itu dinyatakan positif pertengahan Maret setelah anak serta istri almarhum juga diketahui positif.<sup>103</sup>

Ketika akhirnya kasus pertama Covid-19 di Indonesia diumumkan Pemerintah Indonesia pada 2 Maret 2020, penyakit ini diduga sudah menyebar luas di masyarakat. Hal ini dikuatkan oleh penelitian Iqbal Elyazar dkk tentang kematian berlebih (*excess death*) di Jakarta menemukan, lonjakan kematian yang tidak wajar di Ibukota sudah terjadi sejak awal Januari 2020.<sup>104</sup>

Hingga saat ini tidak ada laporan evaluasi yang dilakukan terhadap kemungkinan terjadinya *false negatif* (negatif palsu) pemeriksaan Covid-19 di Indonesia dalam kurun Januari - Februari 2020. Namun, hal ini diduga terkait dengan kegagalan pengujian oleh Badan Litbang Kementerian Kesehatan yang saat itu menjadi satu-satunya lembaga yang boleh melakukan pemeriksaan sampel terduga Covid-19. Lembaga Biologi Molekuler Eijkman, Kementerian Riset, Teknologi dan Perguruan Tinggi, pada pertengahan Februari 2020 sebenarnya sudah menawarkan diri untuk turut membantu pemeriksaan, atau setidaknya melakukan uji perbandingan atas sampel yang diperiksa, namun hal itu tidak direspon oleh Kemkes. Belakangan, CDC Amerika Serikat mengumumkan reagen kit SARS-CoV-2 yang mereka pakai, dan dikirim ke berbagai negara, termasuk ke Badan Litbang Kemkes, bermasalah.<sup>105</sup> Dari situasi ini jelas terlihat bahwa, keterlambatan deteksi dini kasus Covid-19 di Indonesia di antaranya disebabkan buruknya tata kelola penanganan, yang di antaranya karena terjadinya ego sektoral antar lembaga.

Setelah kasus pertama dikonfirmasi, Indonesia juga tidak menerapkan pembatasan yang ketat, sebagaimana direkomendasikan Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) dan dilakukan banyak negara lain. Padahal, para ahli merekomendasikan karantina di Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Tangerang Selatan, dan Bekasi yang jadi pusat wabah, guna mencegah meluasnya penularan di daerah lain, khususnya luar Jawa yang lebih minim fasilitas dan tenaga kesehatannya. Dewan Guru Besar UI misalnya, merekomendasikan karantina wilayah secara selektif. Karantina wilayah menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan merupakan upaya menutup wilayah atau provinsi terjangkit Covid-19. Hal itu bertujuan memutus rantai penularan seperti dilakukan di China. Karantina wilayah disarankan minimal 14 hari di provinsi pusat wabah Covid-19. Rekomendasi dilengkapi kebutuhan dana menjamin kehidupan warga Rp 4 triliun bagi karantina di Jakarta. Namun, Presiden memilih imbauan pembatasan sosial tanpa sanksi. Setelah dua minggu, anjuran itu tak manjur. Wabah Covid-19 meluas karena pemudik meninggalkan Jabodetabek yang melesu ekonominya dan tak ada jaminan sosial.<sup>106</sup>

Sementara kurva kasus Covid-19 terus meningkat, pada Mei 2020, Presiden Republik Indonesia justru mengumumkan bahwa Indonesia akan memasuki *new normal* dan meminta masyarakat belajar hidup dengan Covid-19, karena virus tidak akan hilang.<sup>107</sup> Menindaklanjuti

<sup>103</sup> Ahmad Arif. "Tes, Tes, dan Tes Tangkal Korona". *Kompas*, 7 April 2020. Hal. 8

<sup>104</sup> Iqbal Elyazar, dkk. 2020. Excess mortality during the first ten months of COVID-19 epidemic at Jakarta, Indonesia. preprint from medRxiv.org. di: <https://doi.org/10.1101/2020.12.14.20248159>

<sup>105</sup> Ahmad Arif. "Misteri Virus Korona di Indonesia", *Kompas*, 15 Februari 2020. Hal. 10

<sup>106</sup> Ahmad Arif, "Bersiap Hadapi Kemungkinan Terburuk", *Kompas*, 31 Maret 2020. Hal. 8

<sup>107</sup> Idris M. "Panduan lengkap penerapan new normal yang dipatuhi perusahaan". Kompas.com (2020). Bisa diakses di: <https://money.kompas.com/read/2020/05/25/090300826/panduan-lengkap-penerapan-new-normal-yang-wajib-dipatuhi-perusahaan?page=all>. (diakses pada 13 Maret 2022).

arahan tersebut, Pemerintah kemudian mengeluarkan protokol normal baru (new normal) bagi perkantoran dan industri. Penetapan “new normal” di tengah peningkatan kasus ini jelas bertentangan dengan rekomendasi WHO dalam menghadapi pandemi Covid-19.<sup>108</sup> Penyebaran kasus di Indonesia kemudian diperparah oleh pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan di 270 daerah pada awal Desember 2020, sekalipun banyak pihak yang telah menyarankan agar penundaan.

Perjalanan pandemi Covid-19 di Indonesia, yang digambarkan sejumlah media sebagai “gelombang pertama tak berkesudahan”<sup>109</sup> ini menunjukkan kegagalan dalam pengendalian kasus, yang berimplikasi pada kolapsnya layanan kesehatan dan akhirnya memicu tingginya angka kematian, baik di kalangan masyarakat umum maupun tenaga kesehatan. Sementara itu, komunikasi risiko yang inkonsisten, dan cenderung tidak transparan terhadap risiko kesehatan membuat masyarakat kebingungan sehingga gagal memahami bahaya Covid-19 dan pada akhirnya melemahkan protokol kesehatan. Alih-alih memperkuat kapasitas dan pemahaman masyarakat tentang risiko Covid-19, sejak awal pandemi, pemerintah cenderung menggunakan strategi komunikasi risiko yang lebih bertujuan menenangkan masyarakat. Dalam rangka menenangkan masyarakat ini, berbagai upaya dilakukan termasuk di antaranya dengan mengklaim bahwa obat Covid-19 sudah ditemukan. Misalnya, Unair bekerjasama dengan Badan Intelijen Negara (BIN) dan TNI AD mengklaim menemukan kombinasi obat Covid-19 pertama di dunia<sup>110</sup>. Sementara itu, Kementerian Pertanian mengklaim menemukan kalung antivirus dari eukaliptus,<sup>111</sup> dan berbagai klaim lain yang belum ada bukti ilmiah.

## **GAGAL MENGENDALIKAN DI HULU, KEMATIAN DI HILIR**

Dalam penanganan wabah penyakit, pencegahan penularan dan upaya pengendalian kasus merupakan intervensi di tingkat hulu. Sementara itu, perawatan di fasilitas kesehatan, merupakan upaya di hilir.

Pengendalian di hulu diawali dengan pembatasan di pintu masuk dari mancanegara, termasuk melalui karantina. Jika wabah sudah masuk di komunitas, harus dilakukan upaya surveilans melalui tes, lacak, dan isolasi yang kuat. Karena Covid-19 bisa menular lewat orang yang tanpa gejala, maka pemeriksaan--dalam hal ini tes berbasis PCR, menjadi sangat penting. Semakin masif dan cepat tes dilakukan, peluang untuk memutus rantai penularan makin baik. Sebaliknya, semakin kendor tes yang dilakukan, maka penularan semakin sulit diputus. Selain tes massal, upaya pelacakan juga sangat penting. Mereka yang memiliki kontak erat dengan pasien yang terkonfirmasi positif harus segera ditemukan, dites, dan diisolasi atau dirawat bagi yang bergejala.

<sup>108</sup> World Health Organization (WHO). *WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19* (2020). Available online at: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19-13-april-2020>

<sup>109</sup> Tom Allard dan Kate Lamb, "Endless first wave: how Indonesia failed to control coronavirus. Diakses di <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-indonesia-insight-idUSKCN25G02J>, pada 13 Maret 2022

<sup>110</sup> Faiq Hazmi, Obat COVID-19 Temuan Unair, BIN, dan TNI AD Diklaim yang Pertama di Dunia, 2020. *detik.com*. Bisa diakses di: <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-5135935/obat-covid-19-temuan-unair-bin-dan-tni-ad-diklaim-yang-pertama-di-dunia>

<sup>111</sup> Gloria S Putri, "Kalung Antivirus Kementan, Cara Kerjanya Bukan Dipakai Lalu Virus Hilang," 2020. *Kompas.com*. Bisa diakses di <https://www.kompas.com/sains/read/2020/07/05/183200223/kalung-antivirus-kementan-cara-kerjanya-bukan-dipakai-lalu-virus-hilang?page=all>. (diakses pada 13 Maret 2022)

Tes dan lacak yang kuat juga menjadi faktor penting dalam menurunkan risiko keparahan dan kematian. Hal ini misalnya diterapkan Singapura sehingga sukses menekan angka kematian karena Covid-19. Data klinis di Singapura menunjukkan bahwa pasien bergejala serius rata-rata mengalami perburukan satu minggu setelah munculnya gejala. Dari data ini bisa dilihat bahwa deteksi sedini mungkin dibutuhkan agar perawatannya bisa lebih proaktif dan antisipatif, ketimbang reaktif. Oleh karena itu, Singapura sangat serius menjalankan tes dan lacak, sehingga begitu ada yang positif berdasarkan tes akan diobservasi lalu diklasifikasikan untuk penanganan lanjut. Mereka yang terkonfirmasi positif dengan umur di bawah 45 tahun, tidak memiliki komorbid dan gejala sakit, akan dibawa ke ruang isolasi terpusat untuk dipantau lebih lanjut. Semuanya diberi biosensor, dipantau meliputi detak jantung dan tingkat oksigen. Begitu ada pemburukan, langsung dipindah ke rumah sakit. Sementara yang berumur di atas 45 tahun atau memiliki komorbid langsung dirawat di rumah sakit. Guna mendukung penanganan dini, Pemerintah Singapura juga mengedukasi warga untuk segera melaporkan ke fasilitas kesehatan terdekat jika memiliki gejala yang diduga Covid-19. Selain itu,<sup>112</sup>

Pentingnya tes dan lacak juga berulang kali disampaikan WHO, termasuk dalam laporan tentang perkembangan di Indonesia yang dirilis tiap bulan. Untuk standar jumlah tes, WHO menetapkan ambang minimal 1 per 1000 orang per minggu. Suatu negara dinyatakan kondisi kasusnya terkendali jika bisa memenuhi target pemeriksaan itu dengan positivity rate di bawah 5 persen. Sedangkan dari satu 1 kasus positif, 30 kontak eratnya harus ditemukan dalam waktu 72 jam untuk kemudian dites.

Namun demikian, tes dan lacak menjadi kelemahan mendasar di Indonesia dalam penanganan Covid-19. Seperti diuraikan sebelumnya, di awal pandemi tes Covid-19 dimonopoli oleh Kemenkes, dan hasilnya selalu negatif, hingga kemudian ditemukan kasu pertama pada awal Maret 2022. Setelah terkonfirmasi kasus pertama Covid-19 di Indonesia, Pemerintah Indonesia akhirnya melibatkan laboratorium lain untuk membantu Badan Litbang Kemenkes. Berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/MENKES/182/2020 yang dikeluarkan pada 16 Maret 2020, ada 12 laboratorium yang dilibatkan untuk membantu pemeriksaan di seluruh Indonesia. Namun demikian, keterlibatan lab-lab lain ini tetap belum memadai dibandingkan banyaknya pasien yang membutuhkan pemeriksaan. Akibatnya, terjadi antrean panjang sampel dan butuh waktu dua minggu atau lebih untuk mendapatkan hasil pemeriksaan. Di sisi lain, sekalipun sudah dilibatkan dalam pemeriksaan, namun laboratorium ini tidak boleh mengumumkan hasil positif yang didapatkan. Mereka hanya bisa menyampaikan hasil negatif kepada dinas atau rumah sakit terkait, sedangkan hasil positif hanya boleh diumumkan oleh satu-satunya "Laboratorium Rujukan Nasional Covid-19", yaitu Balitbangkes Kemkes.<sup>113</sup> Hal ini sepertinya tidak lepas dari strategi komunikasi risiko pemerintah yang bertujuan mencegah kepanikan, sehingga kerap dilakukan secara tidak transparan.

Namun demikian, upaya pengendalian informasi pada akhirnya semakin memperlambat penanganan, baik bagi pasien maupun upaya *tracing* atau pelacakan kasus ini di daerah. Di satu sisi, seolah-olah penambahan kasus Covid-19 di Indonesia pada periode ini relatif sedikit dibandingkan negara lain, namun demikian hal ini menyebabkan kasus menjadi tak terkendali.

<sup>112</sup> Ahmad Arif, "Problem Hulu Hilir Mortalitas Corona," *Kompas*, 9 Desember 2020, hal 8.

<sup>113</sup> Keputusan Kementerian Kesehatan tentang Jejaring Laboratorium Covid-19. Bisa diakses secara daring di: [http://hukor.kemkes.go.id/uploads/produk\\_hukum/KMK\\_No\\_HK\\_01\\_07-MENKES-182-2020\\_ttg\\_Jejaring\\_Laboratorium\\_Pemeriksaan\\_COVID-19.pdf](http://hukor.kemkes.go.id/uploads/produk_hukum/KMK_No_HK_01_07-MENKES-182-2020_ttg_Jejaring_Laboratorium_Pemeriksaan_COVID-19.pdf) (Diakses pada 13 Maret 2022).

Keterlambatan diagnosa menyebabkan risiko penularan Covid-19 di populasi meluas, selain juga membuat keterlambatan penanganan yang bisa membahayakan pasien. Banyak laporan mengenai keterlambatan dan kesalahan pemeriksaan Covid-19 di Indonesia pada periode awal ini yang berakibat fatal bagi pasien.<sup>114</sup>

Hingga bulan April 2020, kemampuan pemeriksaan dan pelacakan kasus di Indonesia masih sangat kecil, yakni hanya 36 orang per 1 juta populasi. Angka ini termasuk paling rendah di dunia. Sebagai perbandingan, pada saat itu, India telah melakukan tes pada 102 per 1 juta penduduk, Brasil 258 per 1 juta, Thailand 359 per 1 juta, Vietnam 910 per 1 juta, Singapura 6.837 per 1 juta, Malaysia 1.717 per 1 juta, dan Korea Selatan 8.996 per 1 juta. Antrean sampel yang belum diperiksa menumpuk di tiap laboratorium. Di Laboratorium LBM Eijkman, misalnya, sekitar 1.000 sampel belum diperiksa. Antrean panjang pemeriksaan ini jadi sumber masalah. Kegagalan melaksanakan tes massal dan segera menyebabkan kita kehilangan waktu menelusuri kontak dan perawatan pasien. Bahkan, banyak pasien dalam pengawasan meninggal sebelum keluar hasil tesnya. Kerja RS pun terganggu karena ruang isolasi tak mampu menampung pasien baru. Sejumlah tenaga kesehatan, sebagaimana dilaporkan media, telah mengingatkan, banyak korban meninggal karena terlambat ditangani, karena hasil tes terlambat keluar. Selain prosesnya yang terlambat, birokrasinya rumit, baik sebelum maupun setelah diperiksa.<sup>115</sup>

Persoalan tes dan lacak ini masih terus terjadi hingga memasuki tahun kedua pandemi di Indonesia, ditandai dengan belum terpenuhinya standar minimal pemeriksaan Covid-19 yang ditetapkan WHO sebesar 1 per 1000 orang per minggu. Akibatnya, hingga terjadinya puncak gelombang delta pada Juli - Agustus 2021, tingkat positivity rate di Indonesia belum pernah mencapai ambang maksimal di bawah 5 persen. Misalnya, *positivity rate* dengan secara nasional pada Senin (28/6/2021) mencapai 42,25 persen.<sup>116</sup> Dari sisi jumlah tes PCR, hanya Jakarta yang kapasitas tesnya cenderung membaik, itu pun terutama disumbangkan oleh tes mandiri dengan dukungan berbagai laboratorium swasta. Misalnya, pada 30 April, proporsi tes PCR yang dilakukan di Jakarta mencapai 36% persen dari seluruh tes secara nasional. Di satu sisi, pemeriksaan tes mandiri ini bisa membantu penanganan, namun juga memicu ketimpangan karena tidak semua orang memiliki kemampuan membayar harga tes yang mahal.

Dengan lemahnya pembatasan dan surveilans, pengendalian pandemi di Indonesia lebih bertumpu di hilir. Namun demikian, lonjakan kasus yang terjadi terlalu besar, sehingga tidak mampu dilayani oleh fasilitas kesehatan, sebagaimana terjadi selama puncak gelombang Delta pada Juli hingga Agustus 2021. Peringatan dari para ahli diabaikan oleh kebijakan yang cenderung antisains dan bias kepentingan ekonomi. Pada awal Desember 2020 alarm epidemilog dan tenaga kesehatan misalnya, telah menemukan tren peningkatan kasus pascapelaksanaan pilkada serentak di 270 daerah. Hal ini diperparah dengan longgarnya pembatasan selama pergantian tahun, yang memicu perjalanan masyarakat menambah laju penularan. Pada Januari 2021, Laporan Covid-19 telah melaporkan tingginya permintaan bantuan mencari rumah sakit di wilayah Jabotabek. Bahkan, sebagian rumah sakit sudah penuh,

<sup>114</sup> Ahmad Arif, "Derita Pasien Korona", *Kompas*, 18 Maret 2020. Hal. 10

<sup>115</sup> Ahmad Arif. "Tes, Tes, dan Tes Tangkal Korona". *Kompas*, 7 April 2020. Hal. 8

<sup>116</sup> Ahmad Arif. "Belajarlah dari Kegagalan dan Keberhasilan India. Kompas.id, 29 Juni 2021. <https://www.kompas.id/baca/ilmu-pengetahuan-teknologi/2021/06/29/belajarlah-dari-kegagalan-dan-keberhasilan-india>

sehingga pasien meninggal di perjalanan setelah ditolak di sejumlah rumah sakit.<sup>117</sup> Pada 11 Mei 2021, WHO telah menetapkan varian Delta sebagai "varian yang menjadi perhatian" bersama dengan varian Alpha, Beta, dan Gamma. Artinya, varian tersebut bisa lebih menular atau menyebabkan penyakit yang lebih parah, melemahkan pengobatan, hingga menghindari respons imun atau gagal didiagnosis dengan tes standar. Namun demikian, pembatasan yang dilakukan masih tetap minimal, sementara tes dan lacak juga terbatas.

Akhirnya, sepanjang Juni hingga Agustus 2021, Indonesia mengalami puncak penularan gelombang Delta, yang menimbulkan korban kematian sangat tinggi. Pada 27 Juli 2021, jumlah kematian karena Covid-19 di Indonesia mencapai di atas 2.000 per hari. Padahal, angka ini dipastikan masih *underreporting*. Tingginya kematian ini disebabkan banyaknya pasien yang ditolak rumah sakit yang penuh. Akibatnya banyak pasien yang meninggal di luar rumah sakit, seperti di perjalanan dan juga di rumah-rumah. Data yang dikumpulkan LaporanCovid-19 menunjukkan, sejak pertengahan Juni hingga 22 Juli 2021, terdapat 2.313 korban jiwa yang meninggal selama menjalani isolasi mandiri. Akhir Agustus 2021, jumlah pasien isolasi mandiri yang meninggal bertambah menjadi 3017 orang. Jumlah korban sesungguhnya bisa lebih besar lagi, karena data ini dikumpulkan berdasarkan pencatatan di sosial media, media massa, dan pelaporan masyarakat.<sup>118</sup> Kolapsnya sistem kesehatan ini terjadi di hampir seluruh Jawa dan kemudian bergeser hingga ke pulau-pulau lain, seperti Kalimantan, Sulawesi, Sumatera, bahkan hingga Papua.

Selain keterbatasan ruang pelayanan rumah sakit, pada puncak gelombang Delta ini, kita juga melihat lemahnya daya dukung fasilitas dan alat-alat kesehatan, khususnya oksigen dan obat-obatan. Di berbagai daerah muncul laporan keterlambatan pasokan oksigen, hingga memicu kematian pasien. Ini misalnya terjadi di RS Sarjito, Yogyakarta pada tanggal 3 dan 4 Juni 2021. Puluhan pasien di rumah sakit ini meninggal dunia karena stok pasokan oksigen sentral yang habis, sedangkan tambahan oksigen tabung datang terlambat. Padahal, sebelumnya pihak rumah sakit sudah meminta bantuan penambahan pasokan oksigen.<sup>119</sup> Tragedi habisnya oksigen yang berakibat meninggalnya pasien di rumah sakit terjadi di banyak daerah lain.<sup>120</sup>

Tak hanya pasokan oksigen di rumah sakit, kelangkaan tabung oksigen juga terjadi, menyebabkan pasien yang menjalani isolasi mandiri juga kesulitan. Tak hanya, menurut survei BPS, masyarakat juga kesulitan mengakses berbagai alat kesehatan lain seperti oksimeter, nebulizer, hingga obat dan vitamin. Selain itu, masyarakat juga kesulitan mengakses fasilitas kesehatan, baik untuk mendapatkan pelayanan terkait Covid-19 ataupun bukan.<sup>121</sup>

<sup>117</sup> Vitorio Mantalean, "Warga Depok Meninggal di Taksi Online Usai Ditolak 10 RS Covid-19, Bukti Pandemi Makin Gawat," <https://megapolitan.kompas.com/read/2021/01/17/06000121/warga-depok-meninggal-di-taksi-online-usai-ditolak-10-rs-covid-19-bukti?page=all>. (diakses pada 13 Maret 2022).

<sup>118</sup> LaporanCovid-19, "Puncak Gunung Es Kematian Covid-19 di Luar Fasilitas Kesehatan, bisa diakses di <https://laporcovid19.org/post/siaran-pers-puncak-gunung-es-kematian-covid-19-di-luar-fasilitas-kesehatan> (diakses pada 13 Maret 2022).

<sup>119</sup> Ahmad Arif, "Mengungkap Kronologi Tragedi di Rumah Sakit Sardjito," bisa diakses daring di <https://www.kompas.id/baca/ilmu-pengetahuan-teknologi/2021/07/22/mengungkap-kronologi-tragedi-di-rumah-sakit-sarjito>. (diakses pada 13 Maret 2022).

<sup>120</sup> Ahmad Arif, "Oksigen Sentral di RS Bhina Bhakti Husada Rembang Habis, Nyawa Pasien Terancam," bisa diakses daring di <https://www.kompas.id/baca/kesehatan/2021/07/15/oksigen-sentral-di-rs-bhina-bhakti-husada-rembang-habis-nyawa-pasien-terancam> (diakses pada 13 Maret 2022).

<sup>121</sup> Dwi Hadya Jayani, "Masyarakat Kesulitan Memperoleh Alat Kesehatan seperti Oksimeter dan Tabung Oksigen," bisa diakses daring di <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/08/09/masyarakat-kesulitan-memperoleh-alat-kesehatan-seperti-oksimeter-dan-tabung-oksigen> (diakses pada 13 Maret 2022).

Tidak mengherankan jika tingkat kematian berlebih (*excess death*) di Indonesia selama pandemi sangat tinggi. Namun demikian, data resmi yang dilaporkan Pemerintah Indonesia tentang tingkat kematian relatif jauh lebih rendah. Misalnya, penelusuran yang dilakukan di empat desa di Pulau Jawa pada puncak gelombang Delta di bulan Juli 2021 menunjukkan, jumlah orang yang meninggal bisa mencapai 10 kali lebih tinggi dari rata-rata di tahun-tahun sebelumnya. Sebagian besar korban meninggal di rumah dan tidak diperiksa atau dikonfirmasi Covid-19.<sup>122</sup> Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME) memperkirakan, kematian berlebih di Indonesia selama dua tahun pandemi (Januari 2020 hingga Desember 2021) mencapai 736.000, merupakan yang tertinggi keenam di dunia. Jumlah kematian ini mencapai 5,1 kali lebih banyak dari kematian karena Covid-19 yang dilaporkan di Indonesia pada akhir Desember 2021 lalu.<sup>123</sup>

Setelah mengalami puncak gelombang Delta, sejak September 2021, terjadi penurunan kasus Covid-19 di Indonesia. Penurunan ini bukan menandai efektifitas pembatasan yang dilakukan. Namun demikian, hal ini terutama terjadi karena kebanyakan populasi sudah terinfeksi dan juga mulai tervaksinasi, yang menyebabkan “bahan bakar” penularan sudah habis, baik karena mereka yang terinfeksi meninggal dunia atau yang selamat sudah memiliki antibodi. Hal ini bisa ditunjukkan dengan 86,6% populasi telah memiliki antibodi SARS-COV2 pada November-Desember 2021. Sebanyak 73,2 % populasi dari daerah yang disurvei ternyata telah memiliki antibodi padahal belum pernah terdeteksi positif maupun tervaksinasi Covid-19, yang menunjukkan bahwa sebagian besar populasi di Indonesia pernah terinfeksi penyakit ini tanpa diperiksa atau dirawat di rumah sakit.<sup>124</sup>

Sejalan dengan kematian populasi, Indonesia juga mengalami kematian tenaga kesehatan sangat tinggi. Kementerian Kesehatan sejauh ini tidak merilis angka pasti tenaga kesehatan yang meninggal karena Covid-19. Namun Laporan Covid-19, yang didukung sejumlah organisasi profesi kesehatan mencatat, jumlah tenaga kesehatan yang meninggal di Indonesia selama pandemi mencapai 2066 orang. Jumlah kematian tenaga kesehatan di Indonesia terbanyak terjadi pada Juli 2021, yaitu 502 orang, bersamaan dengan puncak gelombang Delta. Berikutnya pada Januari 2021 sebanyak 165 orang dan Agustus 2021 sebanyak 150 orang. Kematian tenaga kesehatan di Indonesia cenderung menurun setelah Agustus 2021.

Tingginya kematian nakes di fase wal pandemi, di antaranya disebabkan oleh keterbatasan alat perlindungan diri (APD), dan walaupun ada harganya sangat mahal. Masker bedah dan masker N95 misalnya, di awal pandemi harganya melonjak hingga 700%. Akibatnya, nakes di rumah sakit dan puskesmas terpaksa menggunakan jas hujan atau mantel sebagai pengganti *gown* pada saat memberikan pelayanan kepada pasien, yang akhirnya berkontribusi meningkatkan risiko penularan, bahkan kematian bagi nakes.

<sup>122</sup> Ahmad Arif, "Ketika Tsunami Covid-19 Masuk Desa," bisa diakses daring di <https://www.kompas.id/baca/ilmu-pengetahuan-teknologi/2021/08/04/ketika-tsunami-covid-19-masuk-desa>. (diakses pada 13 Maret 2022).

<sup>123</sup> Haidong Wang, et.al. 2022. Estimating excess mortality due to the COVID-19 pandemic: a systematic analysis of COVID-19-related mortality, 2020–21. *The Lancet*. March 10, 2022. DOI:[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)02796-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)02796-3)

<sup>124</sup> Covid-19.go.id, "Hasil Sero Survei Menyatakan 86,6% Populasi Indonesia Memiliki Antibodi Sars-Cov2", diakses di: <https://covid19.go.id/p/berita/hasil-sero-survei-menyatakan-866-populasi-indonesia-memiliki-antibodi-sars-cov2> (diakses pada 13 Maret 2022).

## KONFLIK KEPENTINGAN DI TENGAH PANDEMI

Kolapsnya fasilitas kesehatan di Indonesia selama puncak gelombang Covid-19 tidak lepas dari kegagalan penanganan di hulu. Hal ini juga konsekuensi dari pengabaian risiko di awal dan buruknya manajemen krisis. Layanan kesehatan dan tenaga kesehatan menjadi tumpuan penanganan pandemi di Indonesia memiliki kapasitas yang terbatas, baik ketersediaan fasilitas kesehatan, obat-obatan, alat kesehatan (alkes), hingga tenaga kesehatan (nakes) di Indonesia relatif terbatas dan tidak merata. Menurut laporan Bank Dunia, jumlah tempat tidur rumah sakit di Indonesia pada 2017 hanya 1 per 1000 penduduk, lebih rendah dibandingkan negara-negara Asia Tenggara lain, misalnya Singapura 2,5 per 1000 penduduk, Malaysia 1,8 per 1000 penduduk, Vietnam 2,6 per 1000 penduduk, dan Thailand 2,1 per 1000 penduduk.<sup>125</sup> Sementara itu, jumlah dokter di Indonesia pada 2019 hanya 0,5 per 1000 penduduk. Jumlah ini jauh lebih kecil dibandingkan di Singapura yang mencapai 2,3 per 1000 penduduk, Malaysia 1,5 per 1000 penduduk, Vietnam 0,8 per 1000 penduduk, dan Thailand 0,9 per 1000 penduduk.<sup>126</sup> Keberadaan faskes maupun nakes ini kebanyakan di kota-kota besar di Jawa.

Untuk alkes, sekitar 94 persen pada 2019 diperoleh dari impor dengan nilai berkisar Rp 26 triliun. Mayoritas alat yang diimpor itu berteknologi tinggi, seperti *ventilator infusion pump*, *high flow oxygen device*, alat operasional digital dan portabel, peralatan kesehatan elektronik, serta reagen dan preparat untuk laboratorium. Sementara, industri farmasi (obat-obatan) kita pun 95 persen bahan bakunya dari luar negeri, mayoritas dari China (60 persen) dan India (30 persen).<sup>127</sup> Ketika kemudian wabah juga melanda di negara-negara produsen alkes ini, maka importasi peralatan ke Indonesia menjadi terganggu.

Indonesia sebenarnya juga memproduksi sejumlah alkes dasar, bahkan mengekspor ke negara lain. Namun demikian, ekspor alkes Indonesia didominasi oleh alat kesehatan yang bersifat disposable (sekali pakai). Sarung tangan medis (*gloves, mittens, and mitts*) berkontribusi sebesar 36,3% dari total ekspor alat kesehatan Indonesia itu, selain lensa kontak dan sejenisnya yang berkontribusi sebesar 13,4%, serta pembalut dan sejenisnya sebanyak 13% dari total ekspor alat kesehatan.<sup>128</sup>

Ketergantungan alkes dan obat-obatan dari impor ini menjadi masalah serius di Indonesia selama pandemi. Ini juga yang sering menjadi alasan keterbatasan Indonesia dalam melakukan pemeriksaan spesimen Covid-19. Selain jumlah laboratorium yang terbatas, hampir semua bahan, termasuk alat untuk usap hingga reagen dalam pemeriksaan RT-PCR harus diimpor dari negara lain. Belum lagi ketersediaan tenaga laboran sebelum pandemi yang terbatas, sehingga harus dilatih terlebih dahulu. Sebagai hasilnya, kapasitas jumlah tes Covid-19 Indonesia pada tahun pertama pandemi sangat rendah dan hasilnya lama. Jumlah tes di Indonesia baru mulai membaik setelah tahun kedua pandemi, itu pun belum merata ke semua daerah. Jakarta masih mendominasi pemeriksaan Covid-19 di Indonesia.

Namun demikian, rendahnya tes Covid-19 di Indonesia tidak semata-mata karena keterbatasan peralatan ataupun tenaga laboran. Hal ini juga karena kekeliruan manajemen, terutama dalam hal pengadaan dan distribusi yang tergantung dari pusat. Banyak laboratorium tidak bisa

<sup>125</sup> World Bank, bisa diakses daring di <https://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.BEDS.ZS> (diakses 15/3/2022)

<sup>126</sup> World Bank, bisa diakses daring di <https://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.PHYS.ZS> (diakses 15/3/2022)

<sup>127</sup> Bambang PS Brodjonegoro, "Inovasi Farmasi-Alat Kesehatan," *Kompas*, 22 Mei 2020. Hal.6

<sup>128</sup> Sumber: Badan Pusat Statistik/ Kementerian Perdagangan 2015

melakukan pemeriksaan PCR karena belum dikirim bahan habis dari pusat, atau karena merek yang berbeda antara PCR dan reagen yang disediakan oleh pemerintah.<sup>129</sup> Data distribusi reagen yang dilakukan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) per tanggal 13 Oktober 2020 ke seluruh Indonesia terdapat sebanyak 2,7 juta reagen PCR dan 2,5 juta reagen RNA. Dalam data tersebut pun juga diketahui adanya RNA dan PCR yang diretur masing-masing sebanyak 64.000 unit dan 2.825 unit.<sup>130</sup>

Bahkan, Investigasi Indonesia Corruption Watch bersama Klub Jurnalis Investigasi telah menemukan dugaan penyimpangan dalam pengadaan dan penyaluran reagen untuk melakukan tes Covid-19. Dengan menganalisis terhadap pengadaan barang yang dilakukan oleh BNPB sepanjang April hingga September 2020, ICW menemukan adanya pengembalian barang berupa reagen yang terjadi di 78 Laboratorium pada 29 Provinsi. Total barang yang dikembalikan sebanyak 498.644 tes senilai Rp169,1 miliar. Banyaknya kasus pengembalian barang oleh Laboratorium menunjukkan bahwa adanya kesalahan dalam proses perencanaan yang dilakukan oleh BNPB dalam membeli reagen untuk penanganan Covid-19, selain perusahaan yang ditunjuk untuk pengadaan tidak memiliki pengalaman sebelumnya dalam pengadaan alkes. ICW menduga pengadaan barang-barang tersebut menyalahi Surat Edaran LKPP Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penjelasan atas Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) (SE LKPP Nomor 3/2020).<sup>131</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi juga menemukan potensi kerawanan dalam pengadaan barang dan jasa terkait alkes ini, terutama mengenai kewajaran harga yang disebabkan kelangkaan barang dan fluktuasi harga yang cepat. Dalam hal ini, KPK merekomendasikan agar pembelian tidak dilakukan dalam jumlah besar dan dilakukan sesuai perancangan, serta kebutuhan. KPK juga meminta agar proses negosiasi didokumentasikan dan membuka proses renegotiasi dengan pihak penyedia.<sup>132</sup>

Sesuai peraturan perundangan, prosedur pengadaan barang dan jasa dalam kondisi darurat dilaksanakan secara sederhana dan berbeda, di antaranya melalui penunjukan langsung sebagaimana diatur dalam Perpres No. 16 Tahun 2018 dan Peraturan Lembaga LKPP nomor 13 tahun 2018. Pengguna Anggaran (PA) dapat memerintahkan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) bisa menunjuk penyedia melaksanakan pekerjaan berdasarkan kebutuhan PA. Namun demikian, hal seharusnya tidak boleh meninggalkan prinsip transparansi, akuntabilitas dan pengawasan yang ketat agar tidak disalahgunakan dan dikorupsi. Apalagi, selama ini tingkat korupsi di sektor kesehatan sangat tinggi dan melibatkan anggaran sangat besar.

Persoalan tes Covid-19 ini terus menjadi masalah sepanjang pandemi. Jika di awal pandemi keterbatasan laboratorium dan sengkabut pengadaan reagen yang menjadi masalah utamanya, belakangan terjadi komodifikasi pemeriksaan Covid-19 seiring dengan banyaknya pemeriksaan berbayar. Adanya pemeriksaan berbayar, terutama untuk kepentingan perjalanan dan syarat sejumlah kegiatan, membuat bisnis PCR diketahui sangat menggiurkan di tengah pandemi.

<sup>129</sup> Dina M., "Banyak Hasil Tes yang Tidak Akurat, Begini Kompleksnya Pemeriksaan Sampel Pasien Covid-19". *Beritasatu.com*, 2020. Diakses di <https://www.beritasatu.com/kesehatan/619851-banyak-hasil-tes-yang-tidak-akurat-begini-kompleksnya-pemeriksaan-sampel-pasien-covid19> (diunduh 15 Maret 2022)

<sup>130</sup> BNPB, "Infografis Almatkes Gugus Tugas Covid-19", diakses dari <https://loker.bnpb.go.id/s/GugusTugasCovid19?path=%2FInfografis%20ALMATKES> (diakses pada 15 Maret 2022).

<sup>131</sup> Almas Sjafrina, dkk. *Laporan Kajian Tata Kelola Distribusi Alat Kesehatan dalam Kondisi Covid-19*, 2021. ICW.

<sup>132</sup> M Roseno Aji, "Kemelut Pengadaan Reagen, KPK Ingatkan Lewat Surat Edaran," *tempo.co.id*. Diakses daring di <https://nasional.tempo.co/read/1442704/kemelut-pengadaan-reagen-kpk-ingatkan-lewat-surat-edaran/full&view=ok>

Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kesehatan dan Keadilan menyebutkan, perputaran uang dalam bisnis tersebut sedikitnya mencapai Rp 23 triliun. Total potensi keuntungan yang didapat lebih dari Rp 10 triliun.<sup>133</sup>

Besarnya potensi keuntungan dalam bisnis PCR ini di antaranya karena mahal biaya pemeriksaan. Jika dibandingkan India misalnya, biaya tes PCR di Indonesia bisa 9 kali lebih mahal. Pada September 2020, tes PCR di India dengan layanan datang ke rumah sebsar Rp 480.000. Di Indonesia pada saat itu tarifnya Rp 1 juta. India juga secara berkala menurunkan harga tes untuk mengejar target tes massal. Pada November 2020, Pemerintah India menurunkan tarif PCR menjadi Rp 160.000. Lalu pada awal Agustus 2021, tarif tes PCR Rp 100.000 dan tes Rp 60.000. Selain lebih murah, pemeriksaan PCR di India juga jauh lebih cepat dengan hasil maksimal satu kali 24 jam. Hasil pemeriksaan juga langsung dilaporkan ke portal pemerintah yang dikelola oleh Indian Council of Medical Research (ICMR). Sebagai perbandingan, pada Oktober 2020, Kementerian Kesehatan Republik Indonesia menetapkan batas atas pemeriksaan PCR di laboratorium swasta sebesar Rp 900.000. Namun, dalam praktiknya, masih banyak yang mematok tarif di atas Rp 1 juta, terutama jika hasilnya bisa diterima dalam waktu 24 jam.<sup>134</sup>

Mahalnya biaya pemeriksaan Covid-19 dibandingkan India ini, bisa jadi karena mayoritas komponen dalam tes PCR di Indonesia dari impor. Namun demikian, tidak pernah ada transparansi perhitungan tentang komponen biaya, sehingga publik patut bertanya mengenai mahalnya harga tes, apalagi, tes gratis yang disediakan pemerintah relatif terbatas. Apalagi, publik juga melihat adanya potensi konflik kepentingan karena pengambil kebijakan yang juga memegang posisi di perusahaan swasta maupun BUMN, yang menyediakan tes PCR. Dalam beberapa kesempatan para peneliti ICW misalnya menyampaikan dugaan konflik kepentingan itu karena Pelaksana Tugas Direktur Jenderal Pelayanan Kesehatan Kementerian Kesehatan Abdul Kadir yang menentukan tarif tes PCR juga menjabat sebagai Komisaris Utama di Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yaitu PT Kimia Farma yang juga melayani pemeriksaan PCR. Status yang dimiliki oleh pejabat bersangkutan ini bertentangan dengan dua ketentuan hukum yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2019 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang BUMN.<sup>135</sup> Tak hanya itu, sedikitnya dua pejabat publik juga memiliki perusahaan yang bergerak di bidang tes PCR. Mereka adalah Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi Luhut Binsar Pandjaitan dan Menteri BUMN Erick Thohir. Sebuah perusahaan yang menjalankan bisnis PCR di lima cabang di Jakarta dan sekitarnya, yaitu PT Genomik Solidaritas Indonesia, diduga terkait dengan perusahaan yang terafiliasi dengan Luhut dan Erick. Luhut terafiliasi melalui PT Toba Sejahtera dan PT Toba Bumi Energi yang masing-masing memiliki 242 lembar saham PT Genomik Solidaritas Indonesia senilai Rp 242 juta.<sup>136</sup>

<sup>133</sup> Indonesia Corruption Watch, "Kebijakan PCR yang Menguntungkan Kelompok Bisnis Tertentu", <https://www.antikorupsi.org/id/article/kebijakan-pcr-yang-menguntungkan-kelompok-bisnis-tertentu> diakses pada 15 November 2021

<sup>134</sup> Ahmad Arif, "Biaya PCR di India Hanya Sepersembilan di Indonesia", [kompas.id](https://www.kompas.id/baca/ilmu-pengetahuan-teknologi/2021/08/14/biaya-pcr-di-india-hanya-sepersembilan-di-indonesia). Bisa diakses di <https://www.kompas.id/baca/ilmu-pengetahuan-teknologi/2021/08/14/biaya-pcr-di-india-hanya-sepersembilan-di-indonesia>, (Diunduh pada 15 Maret 2022).

<sup>135</sup> Rizky Alike, "ICW Soroti Potensi Konflik Kepentingan Pada Penetapan Harga Tes PCR", [katadata.co.id](https://katadata.co.id/ameidyonasution/berita/611fa06c096bf/icw-soroti-potensi-konflik-kepentingan-pada-penetapan-harga-tes-pcr), diakses daring di <https://katadata.co.id/ameidyonasution/berita/611fa06c096bf/icw-soroti-potensi-konflik-kepentingan-pada-penetapan-harga-tes-pcr> (diakses 16 Maret 2022).

<sup>136</sup> Hussein Abri Dongoran, "Colok Hidung Pendulang Untung" Hitung-hitungan Biaya Dasar Tes PCR, diakses melalui <https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/164496/hitung-hitungan-biaya-dasar-tes-pcr> pada 15 November 2021

Sementara Erick terafiliasi melalui Yayasan Adaro, organisasi nirlaba di bawah PT Adaro Energy Tbk, perusahaan yang dimiliki oleh keluarga besar Erick Thohir.<sup>137</sup>

Potensi konflik kepentingan, baik ekonomi maupun politik juga terlihat dalam pengadaan obat-obatan. Alih-alih berbasiskan data sains, beberapa kali pengadaan dan distribusi obat-obatan terkait Covid-19 di Indonesia, lebih didasari oleh keputusan politik, yang tidak direncanakan dengan baik yang berpotensi memboroskan anggaran negara, selain membahayakan keselamatan masyarakat. Ini misalnya terlihat dalam polemik penggunaan obat cacing ivermectin. Seperti diketahui, sejumlah pejabat di pemerintahan dengan gencar mempromosikan, bahkan telah mendistribusikan penggunaan ivermectin untuk pasien.<sup>138</sup>

Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) dan Food and Drug Administration (FDA) Amerika Serikat juga memperingatkan Ivermectin tidak dapat dipergunakan secara luas. WHO menyebut uji klinis terhadap Ivermectin masih mengalami permasalahan metodologi dan variabel yang belum jelas antara lain tingkat kematian, ventilasi mekanis, masa rawat inap dan pembersihan virus dari tubuh.<sup>139</sup> Belakangan, sejumlah negara secara tegas melarang penggunaan ivermectin untuk pasien Covid-19, termasuk Singapura dan AS. Sejumlah kasus munculnya efek samping juga telah ditemukan. Di Indonesia, ivermectin juga belum mendapat izin edar dari Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) untuk digunakan terhadap pasien Covid-19. Padahal, sesuai Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2017, setiap obat harus memenuhi izin edar dan dipastikan standarnya oleh negara. Mereka yang melakukan testimoni atau mempromosikan obat yang belum ada izin edar juga melanggar Pasal 98 Ayat 1 UU 36 Tahun 2009 dengan ancaman pidana 10 tahun dan denda 1 miliar rupiah.<sup>140</sup>

Selain karena tingginya paparan virus di tempat kerja dan berbagai faktor lain, banyaknya tenaga kesehatan di Indonesia yang meninggal ini diantaranya disebabkan oleh keterbatasan alat perlindungan diri (APD). Hal ini terutama terjadi di fase awal pandemi, di mana banyak tenaga kesehatan yang harus bekerja dengan APD yang minim. Di berbagai daerah, terutama tenaga kesehatan yang bertugas di fasilitas kesehatan primer, seperti Puskesmas, harus menggunakan APD dari mantel hujan. Keterlambatan deteksi dini dan buruknya surveilans juga menyebabkan para medis tidak siap menghadapi banyaknya kasus.<sup>141</sup> Belakangan, tingkat kematian tenaga kesehatan memang menurun, seiring dengan membaiknya akses terhadap APB serta prioritas vaskinasi, termasuk booster, untuk mereka. Namun demikian, tingginya tenaga kesehatan yang meninggal selama pandemi ini, juga mencerminkan kegagalan dalam pengendalian kasus di komunitas.

<sup>137</sup> Raymundus Rikang, "Kongsi Pencari Rezeki", <https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/164488/siapa-politikus-dan-pengusaha-penikmat-untung-besar-bisnis-pcr> diakses pada 15 November 2021

<sup>138</sup> Reza Gunadha, "Ivermectin, Obat Covid-19 yang Dipelopori Moeldoko Mulai Disebarkan di Kudus," *suara.com*. Diakses daring di <https://www.suara.com/news/2021/06/11/161819/ivermectin-obat-covid-19-yang-dipelopori-moeldoko-mulai-disebarkan-di-kudus> (diakses 16 Maret 2022).

<sup>139</sup> World Health Organization, "WHO Advises That Ivermectin Only Be Used to Treat COVID-19 within Clinical Trials," World Health Organization, March 31, 2021, <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/who-advises-that-ivermectin-only-be-used-to-treat-covid-19-within-clinical-trials>

<sup>140</sup> Ahmad Arif, "Ivermectin Bukan untuk covid-19, Mempromosikannya Bisa Dipidana," *kompas.id*. Diakses daring di <https://www.kompas.id/baca/kesehatan/2021/09/10/ivermectin-bukan-untuk-covid-19-mempromosikannya-bisa-dipidana>. (diakses 16 Maret 2022).

<sup>141</sup> Ahmad Arif, "Gugurnya Pejuang Covid-19 di Garda Depan", diakses daring di <https://www.kompas.id/baca/ilmu-pengetahuan-teknologi/2020/04/04/gugurnya-pejuang-covid-19-di-garda-depan>. (Diakses 13 Maret 2022).

## KEPENTINGAN EKONOMI DAN KONSOLIDASI POLITIK

Dari pembahasan di atas, kita bisa melihat dampak pandemi di Indonesia yang sangat besar, terutama dari aspek kesehatan yang menyebabkan tingginya korban jiwa, baik di kalangan masyarakat umum maupun tenaga kesehatan. Sekalipun pemerintah berulang kali menyatakan memprioritaskan kesehatan publik, namun dalam praktiknya pemerintah cenderung memprioritaskan stabilitas kekuasaan dan aktivitas ekonomi. Bahkan, pemerintah tidak mau menetapkan karantina wilayah sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, khususnya Pasal 53-55. Salah satu alasannya, pemerintah keberatan menanggung biaya hidup warga selama masa karantina.<sup>142</sup> Hal ini membuat banyak pekerja, terutama dari kalangan miskin atau informal, tetap harus berjuang mencari nafkah di tengah pandemi sehingga memiliki risiko sangat tinggi.

Pemerintah memang menerapkan Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala (PSBB), namun banyak dikritik tidak berjalan efektif karena implementasinya terhambat oleh koordinasi yang buruk antar kementerian dan lembaga. Selain itu, tidak adanya sanksi yang tegas membuat pembatasan tidak berjalan efektif. Hal ini semakin dikacaukan saat pemerintah meluncurkan kampanye “new normal” yang terlalu dini.

Seperti yang ditunjukkan Fealy (2020)<sup>143</sup> dan Setijadi (2021)<sup>144</sup>, kebijakan penanganan pandemi Indonesia di Indonesia lebih mencerminkan kepentingan ekonomi. Hal ini yang membuat Pemerintah sejak awal mengesampingkan opsi-opsi seperti penguncian ketat. Posisi ini tetap dipertahankan selama gelombang kedua pandemi, bahkan ketika tingkat infeksi yang meningkat pesat membutuhkan tindakan yang lebih drastis. Guna mempertahankan ekonomi tetap berjalan di tengah pandemi, Pemerintah juga memilih strategi komunikasi yang bertendesi mengecilkan dampak pandemi, sehingga tidak transparan dalam mengkomunikasikan penularan virus corona dan tingkat kematian. Pada Maret 2020, Jokowi mengakui bahwa pemerintahannya sengaja menahan data Covid-19 karena ‘tidak ingin menimbulkan kepanikan’ di kalangan masyarakat.<sup>145</sup> Upaya menutupi data ini tidak lepas dari tekad Jokowi untuk melindungi ekonomi dengan mengecilkan tingkat keparahan pandemi. Di sisi lain, hal ini juga mencerminkan kecenderungan kuat pemerintah untuk menggunakan praktik yang tidak transparan dan, terkadang, manipulatif untuk mencapai tujuan politik.

Jelas bahwa, pandemi ini tak hanya bias kepentingan ekonomi, namun juga menjadi ajang konsolidasi ekonomi politik kekuasaan. Pemberian peran yang lebih besar kepada TNI/Polri hingga Badan Intelijen Negara (BIN) dalam penanganan pandemi, bisa dibaca dalam rangka konsolidasi kekuasaan. Selain terlibat aktif dalam pelacakan kasus, BIN dan aparat keamanan lain, termasuk polisi dan tentara juga terlibat dalam vaksinasi. Irma Hidayana (2022) menyebutkan, sedikitnya ada 16 peraturan darurat yang diterbitkan oleh presiden, menteri,

<sup>142</sup> Abdul Basith, “Ini pertimbangan pemerintah pusat kenapa begitu hati-hati putuskan karantina wilayah,” bisa diakses daring di <https://nasional.kontan.co.id/news/ini-pertimbangan-pemerintah-pusat-kenapa-begitu-hati-hati-putuskan-karantina-wilayah>. (Diakses 13 Maret 2022)

<sup>143</sup> Fealy, Greg. 2020. ‘Jokowi in the Covid-19 Era: Repressive Pluralism, Dynasticism and the Overbearing State’. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 56 (3): 301–23. doi: <https://doi.org/10.1080/00074918.2020.1846482> [Taylor & Francis Online], [Web of Science ®], [Google Scholar]

<sup>144</sup> Setijadi, Charlotte. 2021. The Pandemic as Political Opportunity: Jokowi’s Indonesia in the Time of Covid-19, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 57:3, 297–320, DOI: 10.1080/00074918.2021.2004342

<sup>145</sup> Pangestika, Dyning. 2020. “We Don’t Want People to Panic”: Jokowi Says on Lack of Transparency about COVID Cases’. *Jakarta Post*, 14 March. <https://www.thejakartapost.com/news/2020/03/13/we-dont-want-people-to-panic-jokowi-says-on-lack-of-transparency-about-covid-cases.html> [Google Scholar]

dan Satuan Tugas Penanganan Covid-19 yang menugaskan personel Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian, dan BIN pada posisi pengambil kebijakan tingkat tinggi terkait pengendalian Covid-19. Perwakilan TNI Angkatan Darat dan Kepolisian juga menjadi Wakil Ketua Tim Pelaksana Gugus Tugas Covid-19.<sup>146</sup>

Pada saat yang bersamaan, konsolidasi politik ini juga dilakukan di sektor-sektor lain, di tengah-tengah pandemi. Setjadi (2021) misalnya mengemukakan, pada triwulan terakhir tahun 2020 dan sepanjang tahun 2021, antara lain, pemerintahan Jokowi telah memperkuat peran militer dan badan intelijen dalam kehidupan sipil; menggunakan undang-undang pembatasan gerakan untuk membenarkan penangkapan para pengunjung rasa yang keberatan dengan percepatan RUU kontroversial seperti undang-undang omnibus dan pertambangan, serta melakukan penangkapan yang melemahkan organisasi Islam; dan meningkatkan pengawasan sibernetik terhadap kritik pemerintah di dunia maya. Semua itu dilakukan dengan dalih menjaga ketertiban, menjaga kesehatan masyarakat, dan mendorong pemulihan ekonomi di masa pandemi. Pada periode ini, pemerintahan Jokowi juga semakin melemahkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui langkah-langkah birokrasi; memperkuat cengkeraman politiknya di Papua; diduga berusaha menciptakan perpecahan di dalam Partai Demokrat (PD), salah satu dari dua partai oposisi yang tersisa; dan menggerakkan roda untuk kemungkinan amandemen konstitusi yang memungkinkan Jokowi tetap menjabat setelah masa jabatan keduanya berakhir pada 2024.

Tak hanya bias ekonomi politik, belakangan kita juga melihat berbagai penyimpangan yang dipicu oleh adanya konflik kepentingan dalam penanganan. Selain korupsi bantuan sosial, kita juga melihat tes Covid-19 di Indonesia juga rentan disalahgunakan, dengan modus pemalsuan dan pemakaian alat tes bekas. Pengungkapan penggunaan alat tes *swab* antigen bekas di Bandara Kualanamu, Sumatera Utara pada Mei 2021, menunjukkan lemahnya pengawasan tes Covid-19 di Indonesia. Seperti diberitakan di sejumlah media, Polda Sumatera Utara menetapkan lima tersangka penggunaan alat tes usap antigen bekas pakai di Laboratorium Kimia Farma Bandara Kualanamu. Tersangka beraksi sejak Desember 2020 dengan perkiraan korban sekitar 30.000 orang. Mereka bahkan meraup Rp 1,8 miliar. Sebelum itu, keluhan masyarakat tentang pemalsuan surat hasil tes PCR ataupun antigen juga sudah berulang kali terjadi. Salah satu yang terungkap, seperti di salah satu puskesmas di Mojokerto, Jawa Timur, baru-baru ini. Pemalsuan surat hasil tes juga sempat terjadi di Bandara Soekarno Hatta sejak November 2020 dengan melibatkan petugas laboratorium hingga agen perjalanan.<sup>147</sup>

Laporan investigasi Indonesia Corruption Watch (ICW) bersama sejumlah media juga mengungkap banyaknya rumah sakit mengembalikan ratusan ribu alat tes Covid-19 kepada BNPB. Potensi kerugian negara diprediksi sekitar Rp 170 miliar dari pengadaan alat tes tersebut. Permasalahan itu mulai dari kualitas reagen hingga VTM (viral transport medium) yang buruk. Ini menunjukkan rentannya korupsi pengadaan tes, yang bisa berdampak langsung bagi keselamatan publik.<sup>148</sup>

<sup>146</sup> Irma Hidayana, "Mempersoalkan sekuritisasi yang berlebihan dalam pengendalian pandemi COVID-19 di Indonesia," *The Conversation*, bisa diakses di <https://theconversation.com/mempersoalkan-sekuritisasi-yang-berlebihan-dalam-pengendalian-pandemi-covid-19-di-indonesia-174403>, diakses pada 13 Maret 2022.

<sup>147</sup> Nikson Sinaga, "Gunakan Tes Antigen Bekas, Petugas Kimia Farma Bandara Kualanamu Ditangkap Polisi", *Kompas.id*, bisa diakses di <https://www.kompas.id/baca/utama/2021/04/28/gunakan-tes-antigen-bekas-petugas-kimia-farma-bandara-kualanamu-ditangkap-polisi>. Diakses pada 13 Maret 2022

<sup>148</sup> Laporan Covid-19, "Tes Covid-19 Indonesia, Minim dan Rentan Dikorupsi," diakses pada <https://laporcovid19.org/post/tes-covid-19-indonesia-minim-dan-rentan-dikorupsi>. Diakses pada 13 Maret 2022

Persoalan tes ini diperparah oleh dugaan keterkaitan sejumlah pejabat publik dalam bisnis PCR. Seperti dilaporkan *Tempo*, Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi Luhut Binsar Pandjaitan dan Menteri BUMN Erick Thohir diduga memiliki bisnis ini. Sebuah perusahaan yang menjalankan bisnis PCR di lima cabang di Jakarta dan sekitarnya, yaitu PT Genomik Solidaritas Indonesia, diduga terkait dengan perusahaan yang terafiliasi dengan Luhut dan Erick. Luhut terafiliasi melalui PT Toba Sejahtera dan PT Toba Bumi Energi yang masing-masing memiliki 242 lembar saham PT Genomik Solidaritas Indonesia senilai Rp 242 juta.<sup>149</sup> Sementara itu, Erick terafiliasi melalui Yayasan Adaro, organisasi nirlaba di bawah PT Adaro Energy Tbk, perusahaan yang dimiliki oleh keluarga besar Erick Thohir.<sup>150</sup>

Keberadaan regulator yang berbisnis PCR dinilai rentan konflik kepentingan. Apalagi, laporan Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kesehatan dan Keadilan menyebutkan, perputaran uang dalam bisnis tersebut sedikitnya mencapai Rp 23 triliun. Total potensi keuntungan yang didapat lebih dari Rp 10 triliun. Kebijakan penggunaan dan mahalnnya harga PCR yang dikeluarkan pemerintah juga diduga memiliki keterkaitan dengan kepentingan bisnis ini. Setelah mendapat banyak kritik dari publik karena mahalnnya biaya tes mandiri, pemerintah akhirnya menurunkan harga pada Agustus 2021. Namun demikian, koalisi misalnya, menduga penurunan harga merupakan akibat dari alat tes PCR segera memasuki masa kadaluarsa. Selain itu harga komponen PCR, beserta alasan menurunkannya dinilai tertutup sehingga menimbulkan kecurigaan akan adanya kepentingan bisnis.<sup>151</sup>

## KESIMPULAN

Pandemi ini menunjukkan, tidak ada negara yang terbebas dari Covid-19. Namun demikian, dampak yang dialami bisa berbeda-beda, terutama dalam hal jumlah korban jiwa. Dari uraian di atas, bisa dilihat bahwa kebijakan pandemi di Indonesia yang bias kepentingan ekonomi, dibandingkan memperhitungkan kesehatan dan keselamatan publik.

Tak hanya biasa ekonomi, penanganan ini juga berpotensi adanya konflik kepentingan individu atau kelompok. Ini misalnya terlihat dari konflik kepentingan dalam pengadaan alat kesetan dan obat-obatan, hingga kebijakan terkait pemeriksaan Covid-19. Di satu sisi, hal ini juga bisa menunjukkan, penanganan pandemi ini menjadi ajang konsolidasi politik kekuasaan. Terjadinya konflik kepentingan sejumlah pejabat bisa dimaknai sebagai bagian dari ajang konsolidasi ini, selain juga menguatnya peran militer dan badan intelijen dalam kehidupan sipil, termasuk dalam penanganan pandemi.

Jelas bahwa, ketidakmampuan pemerintah Indonesia untuk benar-benar mengekang pandemi sehingga menimbulkan korban jiwa sangat tinggi bukan hanya akibat langsung dari rendah dan lemahnya kapasitas negara dalam memenuhi kewajiban dasar dalam tes, lacak dan perawatan (3T), atau karena komunikasi kebijakan yang buruk. Lebih dari itu, hal ini karena

<sup>149</sup> Hussein Abri Dongoran, "Colok Hidung Pendulang Untung" Hitung-hitungan Biaya Dasar Tes PCR, diakses melalui <https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/164496/hitung-hitungan-biaya-dasar-tes-pcr> pada 13 Maret 2022

<sup>150</sup> Raymundus Rikang, "Kongsi Pencari Rezeki", <https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/164488/siapa-politikus-dan-pengusaha-penikmat-untung-besar-bisnis-pcr> diakses pada 13 Maret 2022

<sup>151</sup> Indonesia Corruption Watch, "Kebijakan PCR yang Menguntungkan Kelompok Bisnis Tertentu", <https://www.antikorupsi.org/id/article/kebijakan-pcr-yang-menguntungkan-kelompok-bisnis-tertentu> diakses pada 13 Maret 2022.

bias kepentingan ekonomi dan politik kekuasaan yang terjadi yang menyebabkan kurangnya kemauan untuk sungguh-sungguh memerangi pandemi demi menyelamatkan kesehatan dan nyawa masyarakat, karena sifat kepentingan politik yang cenderung mementingkan diri sendiri dan kelompoknya. []

# DAFTAR PUSTAKA

---

## BUKU

- Asshiddiqie, Jimly, 2007, Hukum Tata Negara Darurat, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Posner, Eric A dan Adrian Vermeule. 2011. The Executive Unbound: After the Madisonian Republic. Oxford University Press.
- Sihombing, Herman, 1996, Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia, Jakarta, Penerbit Djambata.

## PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar 1945
- Statuta Roma (The Rome Statute of the International Criminal Court)
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan
- Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
- Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 99 Tahun 2020 Tentang Pengadaan Vaksin Dan Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).
- Keputusan Presiden No 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)
- Keputusan Presiden No 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional
- Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 10 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/Menkes/6424/2021 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Vaksinasi dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Covid-19.

Keputusan Kementerian Kesehatan Nomor: HK.01.07/MENKES/182/2020 tentang Jejaring Laboratorium Covid-19

Keputusan Menteri Sosial Nomor 54/HUK/2020 tentang Pelaksanaan Bantuan Sosial Sembako dan Bantuan Sosial Tunai Dalam Penanganan Dampak Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

Surat Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 64/HUK/2020 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Sosial Nomor: 165/HUK/2019 tentang Penunjukan Kuasa Pengguna Anggaran Satuan kerja Kantor Pusat Kementerian Sosial Tahun 2020.

Surat Ederan Menteri Kesehatan Nomor: HK.02.02/11/252/2022 Tentang Vaksin Covid-19 Dosis Lanjutan (Booster).

Surat Keputusan Direktur Perlindungan Sosial Korban Bencana Sosial (PSKBS) nomor 180/3.2/KU.03.03/04/2020 tentang Penunjukan Pejabat Pembuat Komitmen Untuk Pengadaan Barang/Jasa Bantuan Sosial Sembako dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) pada Direktorat Perlindungan Sosial Korban Bencana Sosial Tahun 2020.

## WEBSITE

Adiyudha, Rizkyan. 2021. "Dewas KPK Potong Gaji Seorang Penyidik Bansos Covid-19". <https://www.republika.co.id/berita/qw4apa428/dewas-kpk-potong-gaji-seorang-penyidik-bansos-covid19>. Republika.co.id

Aji, M Roseno. "Kemelum Pengadaan Reagen, KPK Ingatkan Lewat Surat Edaran". <https://nasional.tempo.co/read/1442704/kemelut-pengadaan-reagen-kpk-ingatkan-lewat-surat-edaran/full&view=ok>. Tempo.co

Akbar, Caesar. 2020. "Luhut Sebut Virus Corona Tak Kuat dengan Cuaca Indonesia". <https://bisnis.tempo.co/read/1327180/luhut-sebut-virus-corona-tak-kuat-dengan-cuaca-indonesia>. Tempo.co.

Al Izzati, Ridho. 2021. "Indonesia's Poverty Situation During the Covid-19 Pandemic". <https://smeru.or.id/en/article/indonesia's-poverty-situation-during-covid-19-pandemic>. Smeru

Alika, Rizky. "ICW Soroti Potensi Konflik Kepentingan Pada Penetapan Harga Tes PCR", <https://katadata.co.id/ameidyonasution/berita/611fa06c096bf/icw-soroti-potensi-konflik-kepentingan-pada-penetapan-harga-tes-pcr>. Katadata.

Alika, Rizky. 2022. "Airlangga Ralat Rencana Dana PEN Digunakan untuk Ibu Kota Baru". <https://katadata.co.id/yuliawati/berita/61ee780cb7f6d/airlangga-ralat-rencana-dana-pen-digunakan-untuk-ibu-kota-baru>. Katadata.

- Allard, Tom dan Kate Lamb. 2020. "Endless first wave: how Indonesia failed to control coronavirus". <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-indonesia-insight-idUSKCN25G02J>. Reuters.com.
- Arif, Ahmad. 2020. "Gugurnya Pejuang Covid-19 di Garda Depan". <https://www.kompas.id/baca/ilmu-pengetahuan-teknologi/2020/04/04/gugurnya-pejuang-covid-19-di-garda-depan>. Kompas.id.
- Arif, Ahmad. 2021. "Oksigen Sentral di RS Bhina Bhakti Husada Rembang Habis, Nyawa Pasien Terancam," bisa diakses daring di <https://www.kompas.id/baca/kesehatan/2021/07/15/oksigen-sentral-di-rs-bhina-bhakti-husada-rembang-habis-nyawa-pasien-terancam>. Kompas.id.
- Arif, Ahmad. 2021. "Belajarlah dari Kegagalan dan Keberhasilan India". <https://www.kompas.id/baca/ilmu-pengetahuan-teknologi/2021/06/29/belajarlah-dari-kegagalan-dan-keberhasilan-india>. Kompas.id.
- Arif, Ahmad. 2021. "Biaya PCR di India Hanya Sepersembilan di Indonesia". <https://www.kompas.id/baca/ilmu-pengetahuan-teknologi/2021/08/14/biaya-pcr-di-india-hanya-sepersembilan-di-indonesia>. Kompas.id.
- Arif, Ahmad. 2021. "Ivermectin Bukan untuk covid-19, Mempromosikannya Bisa Dipidana," <https://www.kompas.id/baca/kesehatan/2021/09/10/ivermectin-bukan-untuk-covid-19-mempromosikannya-bisa-dipidana>. Kompas.id.
- Arif, Ahmad. 2021. "Ketika Tsunami Covid-19 Masuk Desa," <https://www.kompas.id/baca/ilmu-pengetahuan-teknologi/2021/08/04/ketika-tsunami-covid-19-masuk-desa>. Kompas.id.
- Arif, Ahmad. 2021. "Mengungkap Kronologi Tragedi di Rumah Sakit Sardjito," bisa diakses daring di <https://www.kompas.id/baca/ilmu-pengetahuan-teknologi/2021/07/22/mengungkap-kronologi-tragedi-di-rumah-sakit-sarjito>. Kompas.id.
- Basith, Abdul. 2020. "Ini pertimbangan pemerintah pusat kenapa begitu hati-hati putuskan karantina wilayah". <https://nasional.kontan.co.id/news/ini-pertimbangan-pemerintah-pusat-kenapa-begitu-hati-hati-putuskan-karantina-wilayah>. Kontan.co.id.
- BNPB, "Infografis Almatkes Gugus Tugas Covid-19", <https://loker.bnpb.go.id/s/GugusTugasCovid19?path=%2FInfografis%20ALMATKES>.
- Cahya, Gemma Holliani. 2021. "Struggling for work and food, Indonesia's poorest suffer as Covid crisis deepens". <https://www.theguardian.com/global-development/2021/jul/22/struggling-for-work-and-food-indonesias-poorest-suffer-as-covid-crisis-deepens>. The Guardian.
- Covid-19.go.id. 2022. "Hasil Sero Survei Menyatakan 86,6% Populasi Indonesia Memiliki Antibodi Sars-Cov2", diakses di: <https://covid19.go.id/p/berita/hasil-sero-survei-menyatakan-866-populasi-indonesia-memiliki-antibodi-sars-cov2>.
- Detik.com. 2021. "Kecaman ke Dewas KPK Sebab Sanksi Etik Lili Pintauli Dinilai Ringan". <https://news.detik.com/berita/d-5704677/kecaman-ke-dewas-kpk-sebab-sanksi-etik-lili-pintauli-dinilai-ringan>. Detik.com

- Dongoran, Hussein Abri. 2021. "Colok Hidung Pendulang Untung" Hitung-hitungan Biaya Dasar Tes PCR", <https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/164496/hitung-hitungan-biaya-dasar-tes-pcr>. Majalah Tempo.
- Farasonalia, Siska. 2020. "RS Kariadi Semarang Sebut Suspect Corona yang Diisolasi Meninggal karena Flu Babi". <https://regional.kompas.com/read/2020/02/27/19155351/rs-kariadi-semarang-sebut-suspect-corona-yang-diisolasi-meninggal-karena-flu?page=all>. Kompas.com.
- Farisa, Fitri Chusna. 2022. "Butuh Biaya Rp501 Triliun, Bagaimana Skema Pendanaan Pembangunan Ibu Kota "Nusantara?". <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/18/15152141/butuh-biaya-rp-501-triliun-bagaimana-skema-pendanaan-pembangunan-ibu-kota?page=all>. Kompas.com.
- Garjito, Danny. 2020. "Kelakar Menteri Airlangga: Izinnya Berbelit-belit, Virus Corona Tak Masuk". <https://www.suara.com/news/2020/02/15/141802/kelakar-menteri-airlangga-izinnya-berbelit-belit-virus-corona-tak-masuk?page=all>. Suara.com.
- Gunadha, Reza. 2021. "Ivermectin, Obat Covid-19 yang Dipelopori Moeldoko Mulai Disebarkan di Kudus," <https://www.suara.com/news/2021/06/11/161819/ivermectin-obat-covid-19-yang-dipelopori-moeldoko-mulai-disebarkan-di-kudus>. Suara.com
- Hanafi, Ahmad. 2022. "Meaningful Participation dalam Legislasi RUU IKN". <https://publika.rmol.id/read/2022/01/06/518294/meaningful-participation-dalam-legislasi-ruu-ikn>. RMOL.id.
- Hazmi, Faiq. 2020. "Obat COVID-19 Temuan Unair, BIN, dan TNI AD Diklaim yang Pertama di Dunia". <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-5135935/obat-covid-19-temuan-unair-bin-dan-tni-ad-diklaim-yang-pertama-di-dunia>. Detik.com
- Hidayana, Irma. 2022. "Mempersoalkan sekuritisasi yang berlebihan dalam pengendalian pandemi COVID-19 di Indonesia". <https://theconversation.com/mempersoalkan-sekuritisasi-yang-berlebihan-dalam-pengendalian-pandemi-covid-19-di-indonesia-174403>. The Conversation.
- Idris, Muhammad. 2020. "Panduan lengkap penerapan new normal yang dipatuhi perusahaan". <https://money.kompas.com/read/2020/05/25/090300826/panduan-lengkap-penerapan-new-normal-yang-wajib-dipatuhi-perusahaan?page=all>. Kompas.com.
- Ihsanuddin. 2020. "Presiden Jokowi Teken Keppres Tetapkan Wabah Covid-19 Bencana Nasional". <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/13/18101841/presiden-jokowi-teken-keppres-tetapkan-wabah-covid-19-bencana-nasional>. Kompas.com
- Indonesia Corruption Watch. 2021. "Kebijakan PCR yang Menguntungkan Kelompok Bisnis Tertentu", <https://www.antikorupsi.org/id/article/kebijakan-pcr-yang-menguntungkan-kelompok-bisnis-tertentu>. diakses pada 13 Maret 2022.
- Jayani, Dwi Hadya. 2021. "Masyarakat Kesulitan Memperoleh Alat Kesehatan seperti Oksimeter dan Tabung Oksigen," bisa diakses daring di <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/08/09/masyarakat-kesulitan-memperoleh-alat-kesehatan-seperti-oksimeter-dan-tabung-oksigen>. Katadata.

- John Hopkins University and Medicine Corona Virus Resource Center. IHME. "Mortality Analysis". <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>.
- Kamil, Irfan. 2021. "Alasan KPK Tak Banding Atas Putusan Juliari Dalam Korupsi Bansos" Lihat <https://nasional.kompas.com/read/2021/09/01/09244111/alasan-kpk-tak-banding-atas-putusan-juliari-dalam-korupsi-bansos?page=all>. Kompas.com
- Kementerian Keuangan. 2020. "Program PEN Akan Diajukan Dalam Revisi Postur APBN 2020". <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/program-pen-akan-diajukan-dalam-revisi-postur-apbn-2020>.
- Koran Tempo. 2020. "Bocor di Banyak Jurusan". <https://koran.tempo.co/read/berita-utama/460970/kebocoran-dana-bantuan-sosial-covid-19-hingga-triliunan-terjadi-di-banyak-tempat>. Koran Tempo.
- LaporCovid-19, "Tes Covid-19 Indonesia, Minim dan Rentan Dikorupsi". <https://laporcovid19.org/post/tes-covid-19-indonesia-minim-dan-rentan-dikorupsi>.
- LaporCovid-19. "Pusara Digital Tenaga Kesehatan". <https://nakes.laporcovid19.org/statistik>. diakses pada 11 Maret 2022.
- LaporCovid-19. 2021. "Puncak Gunung Es Kematian Covid-19 di Luar Fasilitas Kesehatan, bisa diakses di <https://laporcovid19.org/post/siaran-pers-puncak-gunung-es-kematian-covid-19-di-luar-fasilitas-kesehatan>.
- Manafe, Dina. 2020. "Banyak Hasil Tes yang Tidak Akurat, Begini Kompleksnya Pemeriksaan Sampel Pasien Covid-19". <https://www.beritasatu.com/kesehatan/619851-banyak-hasil-tes-yang-tidak-akurat-begini-kompleksnya-pemeriksaan-sampel-pasien-covid19>. Beritasatu
- Mantalean, Vitorio. 2021. "Warga Depok Meninggal di Taksi Online Usai Ditolak 10 RS Covid-19, Bukti Pandemi Makin Gawat," <https://megapolitan.kompas.com/read/2021/01/17/06000121/warga-depok-meninggal-di-taksi-online-usai-ditolak-10-rs-covid-19-bukti?page=all>. Kompas.com.
- Martini, Maira. 2014. "State Capture: An Overview" [www.transparency.org/files/content/corruptionqas/State\\_capture\\_an\\_overview\\_2014.pdf](http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/State_capture_an_overview_2014.pdf). Transparency International
- Masitoh, Siti. 2021. "Anggaran PEN Tahun Ini Hanya Akan Terealisasi 88,5%". <https://nasional.kontan.co.id/news/anggaran-pen-tahun-ini-hanya-akan-teralisasi-885>. Kontan.co.id.
- Muhammad, Azhfar. 2022. "Utang Garuda (GIAA) Capai Rp199 T, Pengamat: Bisa Dibayar Jika Dikonversi Non-cash". <https://www.idxchannel.com/economics/utang-garuda-giaa-capai-rp199-t-pengamat-bisa-dibayar-jika-dikonversi-non-cash>. IDX Channel
- Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD). 2020. COVID-19 Crisis Response in ASEAN Member States. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-crisis-response-in-asean-member-states-02f828a2/>. diakses pada 10 Maret 2022

- Pangestika, Dyaning. 2020. "“We Don’t Want People to Panic”: Jokowi Says on Lack of Transparency about COVID Cases". <https://www.thejakartapost.com/news/2020/03/13/we-dont-want-people-to-panic-jokowi-says-on-lack-of-transparency-about-covid-cases.html>. The Jakarta Post.
- Paraqbuaq, Rusman. 2021. "Hukuman Ringan Korupsi Bansos". <https://koran.tempco.co/read/berita-utama/467357/hukuman-ringan-terdakwa-korupsi-bantuan-sosial-covid-19-juliari-batubara>. Koran Tempo. Diakses pada 12 Maret 2022
- Posner, Eric A. 2020. "The Executive Unbound: Pandemic Edition". <https://www.lawfareblog.com/executive-unbound-pandemic-edition>.
- Pransiska, Lucky. 2020. "Presiden Jokowi: Indonesia Memilih PSBB," <https://kompas.id/baca/video/2020/03/31/presiden-jokowi-indonesia-memilih-psbb/>. Kompas.id.
- Pratama, Wibi Pangestu. 2022. "Sri Mulyani Ingin Pakai Rp178 Triliun Dana PEN untuk Bangun Ibukota Baru". <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220119/10/1491065/sri-mulyani-ingin-pakai-rp178-triliun-dana-pen-untuk-bangun-ibukota-baru>. Bisnis.com.
- Putri, Gloria Setyvani. 2020. "Kalung Antivirus Kementan, Cara Kerjanya Bukan Dipakai Lalu Virus Hilang". <https://www.kompas.com/sains/read/2020/07/05/183200223/kalung-antivirus-kementan-cara-kerjanya-bukan-dipakai-lalu-virus-hilang?page=all>. Kompas.com.
- Rahma, Andita. 2021. "Hilangnya Nama Herman Hery di Dakwaan Kasus Bansos Covid-19". <https://nasional.tempco.co/read/1455128/hilangnya-nama-herman-hery-di-dakwaan-kasus-bansos-covid-19/full&view=ok>. Tempo.co
- Rikang, Raymundus. 2021. "Kongsi Pencari Rezeki". <https://majalah.tempco.co/read/laporan-utama/164488/siapa-politikus-dan-pengusaha-penikmat-untung-besar-bisnis-pcr>. Majalah Tempo.
- Rosidin, Imam. 2020. "WN Jepang Positif Covid Sepulang Dari Bali, Dinkes Kesulitan Lacak Tempat Menginap". <https://regional.kompas.com/read/2020/02/24/19271661/wn-jepang-positif-corona-sepulang-dari-bali-dinkes-kesulitan-lacak-tempat?page=all>. Kompas.com.
- Said, Abdul Azis. 2021. "Dana PEN Rp33 T Dialihkan untuk Suntik BUMN hingga Proyek Kereta Cepat". <https://katadata.co.id/maesaroh/finansial/61896e56af35c/dana-pen-rp33-t-dialihkan-untuk-suntik-bumn-hingga-proyek-kereta-cepat>. Katadata.
- Sari, Haryanti Puspa. 2020. "Minta Kartu Prakerja Dihentikan, KPK Klaim Selamatkan Uang Negara Rp 30,8 Miliar". <https://nasional.kompas.com/read/2020/12/30/17331041/minta-kartu-prakerja-dihentikan-kpk-klaim-selamatkan-uang-negara-rp-308>. Kompas.com.
- Saubani, Andri. 2020. "Kelakar Menhub: Kita Kebal Corona karena Doyan Nasi Kucing". <https://republika.co.id/berita/q5ul4k409/kelakar-menhub-kita-kebal-corona-karena-doyan-nasi-kucing>. Republika.co.id.
- Sebayang, Rehiya. 2020. "Jangan Panik, Risiko Kematian Corona Ternyata Rendah". <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200302133312-4-141715/jangan-panik-risiko-kematian-corona-ternyata-rendah>. CNBC Indonesia.

- Setiawan, Bram. 2020. "Promosi Pariwisata di Tengah Kekhawatiran Terhadap Virus Corona". <https://travel.tempo.co/read/1313359/promosi-pariwisata-di-tengah-kekhawatiran-terhadap-virus-corona/full&view=ok>. Tempo.co.
- Sinaga, Nikson. 2021. "Gunakan Tes Antigen Bekas, Petugas Kimia Farma Bandara Kualanamu Ditangkap Polisi". <https://www.kompas.id/baca/utama/2021/04/28/gunakan-tes-antigen-bekas-petugas-kimia-farma-bandara-kualanamu-ditangkap-polisi>. Kompas.id.
- The Borgen Project. 2021. "The Impact of Covid-19 on Poverty in Indonesia". <https://borgenproject.org/covid-19-on-poverty-in-indonesia/>. The Borgen Project.
- Tim Advokasi Korban Korupsi Bansos. 2021. "Tindak Lanjut Gugatan Korupsi Bansos: Korban Daftarkan Memori Kasasi". <https://bantuanhukum.or.id/tindak-lanjut-gugatan-korupsi-bansos-korban-daftarkan-memori-kasasi/>. LBH Jakarta.
- Tim Komunikasi Komite Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional. 2022. "Vaksin booster bertujuan melindungi dan menjadi modal pemulihan ekonomi" <https://covid19.go.id/artikel/2022/01/11/vaksin-booster-bertujuan-melindungi-dan-menjadi-modal-pemulihan-ekonomi>.
- Trianita, Linda. 2020. "Upeti Bansos Untuk Tim Banteng". <https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/162160/otak-atik-paket-bansos-dan-jatah-untuk-pejabat-negara>. Majalah Tempo.
- Trianita, Linda. 2021. "Jejak Herman di Gudang Sembako". <https://majalah.tempo.co/read/hukum/164675/peran-herman-hery-dalam-korupsi-bansos>. Majalah Tempo
- World Bank, Data Physician (Per 1,000 people), <https://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.PHYS.ZS>. diakses 15 Maret 2022.
- World Health Organization (WHO). 2020. WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--13-april-2020#:~:text=13%20April%202020-,WHO%20Director%2DGeneral's%20opening%20remarks%20at%20the%20media%20briefing,COVID%2D19%20%2D%2013%20April%202020&text=Good%20morning%2C%20good%20afternoon%20and,of%20social%20and%20economic%20restrictions>.
- World Health Organization. 2020. Listing of WHO's Respond to Covid-19. <https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covidtimeline>.
- World Health Organization. 2021. "WHO Advises That Ivermectin Only Be Used to Treat COVID-19 within Clinical Trials". <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/who-advises-that-ivermectin-only-be-used-to-treat-covid-19-within-clinical-trials>.

## **JURNAL, KAJIAN, POLICY PAPER**

- Ansah, John. P. et.al. 2021. The effectiveness of public health interventions against COVID-19: Lessons from the Singapore experience. *Plose One*. March 30, 2021. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0248742>
- Arsil, Fitra., & Qurrata Ayuni. 2020. Model Pengaturan Kedaruratan Dan Pilihan Kedaruratan Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 50(2), 423-446.
- Ayuni, Qurratul & Fitra Arsil. 2021. "Handling of Covid-19 as a Non-Natural Disaster in Indonesia". DOI: 10.4108/eai.18-11-2020.2311700
- Elyazar, Iqbal, dkk. 2020. Excess mortality during the first ten months of COVID-19 epidemic at Jakarta, Indonesia. preprint from medRxiv.org. di: <https://doi.org/10.1101/2020.12.14.20248159>
- Fealy, Greg. 2020. 'Jokowi in the Covid-19 Era: Repressive Pluralism, Dynasticism and the Overbearing State'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 56 (3): 301–23. doi: <https://doi.org/10.1080/00074918.2020.1846482>
- Ferejohn, John dan Pasquale Pasquino. April 2004. "The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers.". *International Journal of Constitutional Law*, Volume 2, Issue 2, April 2004, DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/2.2.210>
- Hartati, Enny Sri. 2021. "Efektivitas PEN BUMN 2020". *Indonesia Corruption Watch*
- Hasan, Misbah. 2021. "Stimulus PEN bagi BUMN: Sudah Efektifkah?". *Indonesia Corruption Watch*.
- Kementerian Keuangan. 3 Januari 2022. Laporan Monitoring dan Evaluasi Penanganan COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) 2021.
- Mietzner, Marcus. Populist Anti-Scientism, Religious Polarisation, and Institutionalised Corruption: How Indonesia's Democratic Decline Shaped Its COVID-19 Response. 2020. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1868103420935561>. Sage Journals. Diakses pada 20 November 2021.
- Neal, Andrew W. September 2012. "Normalization and Legislative Exceptionalism: Counterterrorist Lawmaking and the Changing Times of Security Emergencies," *International Political Sociology* 6.
- Oren Gross dan Fionnuala Ní Aoláin. 2006. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press.
- Palmirani, Monica, et al. 2015. "Analysis of Legal References in an Emergency Legislative Setting" dalam *AI Approaches to the Complexity of Legal Systems*. Springer.
- Posner, Eric A dan Adrian Vermeule. September 2007. "The Credible Executive," *University Chicago Law Review* 74. *University of Chicago Law Review*: Vol. 74 : Iss. 3 , Article 2.

Setiaji, Charlotte. 2021. The Pandemic as Political Opportunity: Jokowi's Indonesia in the Time of Covid-19, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 57:3, 297-320, DOI: 10.1080/00074918.2021.2004342

Sjafrina, Almas, dkk. 2021. Laporan Kajian Tata Kelola Distribusi Alat Kesehatan dalam Kondisi Covid-19. *Indonesia Corruption Watch*.

Successful Elimination of Covid-19 Transmission in New Zealand. *NEJM* 2020; 383:e56. DOI: 10.1056/NEJMc2025203

Wang, Haidong, et.al. 2022. Estimating excess mortality due to the COVID-19 pandemic: a systematic analysis of COVID-19-related mortality, 2020–21. *The Lancet*. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)02796-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)02796-3)

Wang, Jason. C. et. al. 2020. "Response to COVID-19 in Taiwan Big Data Analytics, New Technology, and Proactive Testing." *JAMA*. 2020;323(14):1341-1342. doi:10.1001/jama.2020.3151

#### **MEDIA CETAK**

Arif, Ahmad. 15 Februari 2020. "Misteri Virus Korona di Indonesia", *Kompas*, Hal. 10

Arif, Ahmad. 18 Maret 2020. "Derita Pasien Korona". *Kompas*. Hal. 10

Arif, Ahmad. 31 Maret 2020. "Bersiap Hadapi Kemungkinan Terburuk", *Kompas*, Hal. 8

Arif, Ahmad. 7 April 2020. "Tes, Tes, dan Tes Tangkal Korona". *Kompas*. Hal. 8

Arif, Ahmad. 9 Desember 2020. "Problem Hulu Hilir Mortalitas Corona," *Kompas*. hal 8.

Brodjonegoro, Bambang PS. 22 Mei 2020. "Inovasi Farmasi-Alat Kesehatan," *Kompas*. Hal.6

#### **DOKUMEN PUBLIKASI LAINNYA**

Nota Keuangan APBN

Nota Keuangan R-APBN 2022

#### **PUBLIKASI AUDIO-VISUAL**

Jimly Asshiddiqie, 30 April 2020. "Kuliah Umum HTN 'Perkembangan HTN Darurat di Indonesia'", FH UI, <https://www.youtube.com/watch?v=dAryGHm8Q1U&t=658s>



