



TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH PASCA PANDEMIK COVID 19 DENGAN MENINGKATNYA MASALAH SOSIAL DALAM MASYARAKAT

Government Responsibility Post Covid-19 Pandemic with The Increase of Social Problems in Society

Suherman*, Wicipto Setiadi**, Iwan Erar Joesoef***

Fakultas Hukum UPN Veteran, DKI Jakarta

Corresponding author. Email: wicptosetiadi@upnvj.ac.id *, suherman@upnvj.ac.id **, iwan.erar@upnvj.ac.id ***

Paper received on: 10-03-2022; Revised on: 14-06-2022;

Approved to be published on: 20-06-2022

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2022.V22.205-218>

ABSTRACT

The post-covid-19 pandemic in Indonesia has had a major social impact on society in the form of unemployment and divorce. The problem is whether the government can be held accountable for its policies in the context of overcoming the COVID-19 pandemic which has caused many social impacts on the society. The study is aimed to determine the government's responsibility for increasing social community such as increasing layoffs (PHK) and divorce in the society during the pandemic. The research methodology applied empirical methods. The results were based on the theory of government action, which is an action taken by state administrators in carrying out government duties that cause disputes between the people and the government. In Indonesia, the responsibilities of the government have not been regulated, and in practice, the society is still neglected. Society has surrendered to the consequences of the PPKM policy during the COVID-19 pandemic. Even if there are people who will file a civil lawsuit against the government. This lawsuit against government officials in the civil sector in Indonesia is based on the unlawful acts of the government as regulated in Article 1365 of the Civil Code. The responsibilities of the Government other than in the field of civil law is in the field of state administrative law.

Keywords: *government responsibilities; social pandemic*

ABSTRAK

Pasca pandemi covid 19 di Indonesia menimbulkan dampak sosial yang besar bagi masyarakat berupa pengangguran dan perceraian. Permasalahan apakah pemerintah dapat dimintakan pertanggung jawaban atas kebijakannya dalam rangka penanggulangan pandemic covid 19 yang banyak menimbulkan dampak social dimasyarakat. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui tanggung jawab pemerintah terhadap meningkatnya social masyarakat seperti meningkatnya pemutusan hubungan kerja (PHK) dan perceraian di masyarakat di masa pandemic. Metodologi penelitian ini menggunakan metode empiris Hasil penelitian ini didasarkan pada teori tindakan pemerintah, yaitu suatu tindakan yang dilakukan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan yang memungkinkan lahirnya perselisihan antara rakyat dengan pemerintah. Di Indonesia, tanggung jawab pemerintah belum diatur secara tegas, dan prakteknya masyarakat masih terabaikan. Masyarakat pasrah terhadap akibat kebijakan PPKM di masa pandemic covid 19 tersebut. Walaupun ada masyarakat yang akan mengajukan gugatan perdata kepada pemerintah. Gugatan terhadap pejabat pemerintah dibidang keperdataan ini di Indonesia didasarkan pada perbuatan melawan hukum (unlawful acts of the government) sebagaimana diatur dalam pasal 1365 KUHPerdata. Tanggung jawab Pemerintah selain di bidang hukum perdata, Pemerintah juga dapat dimintai pertanggungjawaban di bidang hukum tata usaha negara.

Kata kunci: *tanggung jawab pemerintah; masalah sosial; pengangguran dan perceraian; pasca Pandemi Covid 19*

A. PENDAHULUAN

Pelaksanaan karantina wilayah dan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) oleh Pemerintah untuk mencegah penularan pandemi covid 19 adalah langkah yang tepat. Berbeda dengan analisis Fithra Faisal sebagai Direktur Eksekutif Next Policy, dia menyatakan akan berdampak pada pendapatan rumah tangga di ibukota bisa turun 1.84 % atau setara dengan Rp 11, 29 triliun dan jumlah tenaga kerja dapat berkurang 2 % sebanyak 152.527 orang.¹ Kondisi ekonomi yang sulit karena pendapatan berkurang atau hilangnya pendapatan ini berakibat banyaknya timbul pertengkaran dan kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) dan akhirnya banyaknya kasus-kasus perceraian di masa pandemi di Indonesia.

Data dari suara.com, kasus perceraian meningkat pada Juni dan Juli tahun 2020 sebesar 80 persen adalah kasus-kasus gugatan cerai yang diajukan oleh istri akibat masalah ekonomi dan kekerasan dalam rumah tangga.² Peningkatan kasus perceraian ini dari 34 provinsi di Indonesia yang paling banyak kasus perceraian di tiga provinsi yaitu: Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur.³ Masalah ekonomi dan kekerasan dalam keluarga ini muncul karena banyaknya pekerja yang dirumahkan dimasa pandemi covid 19. Dampaknya banyak pengangguran baru sebagaimana data Kementerian Ketenagakerjaan di Bulan April 2020. Data menyebutkan perusahaan telah melakukan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) sebanyak 2.084.593 pekerja dari 116.370 perusahaan yang ada di Indonesia. Hal ini disebabkan perusahaan mengalami penurunan produksi serta perusahaan berhenti produksi.⁴

Pasca Pandemi Covid 19 ini berdampak negative bagi kehidupan masyarakat timbulnya rasa ketidakpastian, kecemasan, kepanikan karena terganggunya kesehatan, ekonomin dan pekerjaan.⁵ Padahal, Negara menjamin warga negaranya atas kehidupan yang layak sebagaimana yang diamanatkan dalam Konstitusi Indonesia.

UUD 1945 sebagai Konstitusi di Indonesia telah mengatur pada Pasal 28 D ayat 2 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk bekerja dan mendapat imbalan serta perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang (UU) Cipta Kerja terkait dengan ketenagakerjaan dan hubungan kerja, maka perusahaan harus berusaha menghindari terjadinya PHK. Fakta yang ada di lapangan banyak perusahaan yang merumahkan karyawannya. Hal ini menambah jumlah angka pengangguran sehingga berdampak pada masalah ekonomi. Selanjutnya terjadi keributan yang menimbulkan banyaknya perceraian di wilayah Indonesia. Perusahaan melakukan PHK tersebut salah satunya disebabkan karena adanya kebijakan Pemerintah terkait dengan pandemi covid 19 akan tetapi berdampak pada penutupan usaha dan kerugian perusahaan karena tidak dapat beroperasi perusahaan tersebut. Oleh karenanya, apakah perusahaan sebagai badan hukum atau karyawan sebagai orang alamiah dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah atas kebijakan yang dikeluarkannya.

Penelitian ini sangat penting dilakukan karena untuk mengetahui apakah mungkin Pemerintah dapat dituntut oleh warga masyarakat yang terdampak akibat kebijakan PPKM dimasa pandemi covid 19 ini dan apakah kriteria sehingga dapat dikatakan Pemerintah harus bertanggung jawab atas kebijakannya? Penelitian ini berbeda dengan sebelumnya yang dilakukan oleh: (Aris Tristanto, 2020); (Salsabila Rizky Ramadhani, Nunung Nurwati, 2021); (Syahrial, 2020); (Siti Indayani, Budi Hartono, 2020).⁶ Penelitian

1 Ilm Fatimah Timorria, 'PPKM Darurat Jawa-Bali Dan PSBB, Dampak Ekonomi Berat Mana?', *Ekonomi.Bisnis.Com*, 2021 <<https://ekonomi.bisnis.com/read/20210701/12/1412734/ppkm-darurat-jawa-bali-dan-psbb-dampak-ekonomi-berat-mana>>.

2 Risna Halidi, 'Penyebab Tingginya Angka Perceraian Di Indonesia Saat Pandemi Covid 19', *Www.Suara.Com*, 2020 <<https://www.suara.com/lifestyle/2020/08/31/182022/penyebab-tingginya-angka-perceraian-di-indonesia-saat-pendemi-covid-19>>.

3 Aris Tristanto, "Perceraian Di Masa Pandemi Covid-19 Dalam Persepektif Ilmu Sosial", *Ejournal.Kemensos.Go.Id*, 2020 <<https://ejournal.kemensos.go.id/index.php/Sosioinforma/article/view/2417>>.

4 Sandy Baskoro, 'Survei LIPI : Pengangguran Akan Bertambah 25 Juta Orang Dalam 3 Bulan Kedepan', *Nasional.Kontan.Co.Id*, 2021 <<https://nasional.kontan.co.id/news/survei-lipi-pengangguran-akan>

bertambah-25-juta-orang-dalam-tiga-bulan-ke-depan>.

5 Etc Abdul Rauf, Hajar, Siti, 'Social Change Post COVID-19 in Malaysia: The Density of Social Network', *Asian Social Work Journal (ASWJ)*, 5.2 (2020).

6 Aris Tristanto, 'Perceraian Di Masa Pandemi Covid 19 Dalam Perspektif Ilmu Sosial', *Jurnal Sosio Informa*, 2020; Nurwati Ramadhani, Rizky, Salsabila dan Nurwati, 'Dampak Pandemi Covid 19 Terhadap Angka Perceraian', *Jurnal Pengabdian Dan Penelitian Kepada*

sebelumnya hanya meneliti dan membahas dampak dari covid 19 yang menyebabkan banyaknya perceraian dan pengangguran di Indonesia. Kebaharuan penelitian ini adalah terkait pertanyaan apakah mungkin Pemerintah bertanggung jawab atas kebijakan yang diambil dimasa pandemi covid 19 dimana kebijakan tersebut menimbulkan banyak pengangguran dan perceraian. Serta mencari kriteria apakah yang nantinya dapat dikatakan Pemerintah harus bertanggung jawab atas kebijakannya agar terciptanya kepastian hukum.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah apakah Pemerintah dapat dituntut untuk bertanggung jawab atas meningkatnya pengangguran dan perceraian akibat dampak pandemik covid 19 dan apakah kriteria sehingga dapat dikatakan Pemerintah harus bertanggung jawab atas kebijakannya sehingga adanya kepastian hukum bagi warga masyarakat. Metodologi penelitian ini adalah metode empiris dengan data primer berupa data yang berasal dari sumber data utama, yang berwujud tindakan-tindakan sosial dan kata-kata dari pihak-pihak yang terlibat dengan obyek yang diteliti dengan cara wawancara dan observasi. Data primer di peroleh dari informasi dari Lembaga Ilmu Pengatahuan Indonesia (LIPI) dan Mahkamah Agung Republik Indonesia. Sedangkan tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisa tanggung jawab pemerintah dalam mengambil suatu kebijakan dalam rangka penanganan covid 19 yang berdampak pada meningkatnya masalah sosial dalam masyarakat dapat dimintakan pertanggung jawaban secara perdata dan mengetahui kriteria apa sajakah yang dapat nantinya menuntut tanggung jawab Pemerintah tersebut.

B. PEMBAHASAN

1. Meningkatnya Pengangguran Dampak Dari Pandemi Covid 19 dan Kebijakan Pemerintah Atas Karantina Wilayah.

Virus Corona atau yang biasa disebut Covid-19 adalah jenis penyakit menular yang disebabkan oleh virus corona. Pandemi Covid-19 ini sangat berdampak. Salah satunya adalah masalah pengangguran Semakin meluasnya Covid-19 dan tidak ada kepastian waktu berakhirnya maka akan diprediksikan angka pengangguran di Indonesia

akan meningkat. Hal ini karena banyak pekerja yang di PHK atau dirumahkan karena adanya kebijakan *social distancing* untuk mencegah meluasnya penyebaran virus Covid-19.

Penyebaran virus corona yang luas dan cepat memaksa pemerintah melakukan tindakan untuk membatasi mobilitas dan interaksi masyarakat. Seperti penutupan kantor, penutupan sekolah yang semua dikerjakan dari rumah, bahkan dilakukan penutupan pabrik dan restoran sehingga banyak terjadinya penurunan pendapatan bahkan terjadinya pengangguran akibat banyaknya PHK yang terjadi oleh perusahaan. Sedangkan menurut Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional yaitu Bapak Suharso Monoarfa menyampaikan bahwa angka pengangguran meningkat sampai 3,7 juta orang yang disebabkan oleh dampak pandemic covid 19.⁷

Dampak pandemi covid 19 ini selain pada bidang Kesehatan juga sangat berdampak pada bidang ekonomi, yaitu di semua sektor seperti sektor property, sektor pariwisata, sektor manufaktur, sektor jasa dan sektor lainnya.⁸ Data LIPI yang disampaikan oleh Bapak Ngadi MS disebutkan bahwa perusahaan yang menurun produksinya sebanyak 52% bahkan tidak berproduksi sebanyak 40 %. Dari total 116.370 perusahaan-perusahaan, perusahaan yang melakukan PHK karyawannya adalah sebanyak 2.084.593 pekerja. Berikut disampaikan beberapa sektor ekonomi yang mengadakan PHK terhadap pekerjaannya sebagai berikut:⁹

Data LIPI: survey dilakukan dalam periode 24 April-2 Mei 2020 terhadap penduduk diatas usia 15 tahun, dengan jumlah responden terjaring sebanyak 2.160 responden dan tersbar di 34 Provinsi di Indonesia.

7 Anna Maria Salamor Erwin Ubwarin, Deassy Jacomina Anthoneta Hehanussa, Jetty Martje Patty, 'Kekebalan Hukum Pidana Dalam Penanganan Bencana Non-Alam Akibat Sars-Cov-2', *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 21.1 (2021), 20 <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.13-22>>.

8 S Hanoatubun, 'Dampak COVID-19 Terhadap Perekonomian Indonesia, Education Psychology and Counseling', Universitas Kristen Satya Wacana, 2.1 (2020).

9 Baskoro, Sandy (2021), Survei LIPI : Pengangguran akan bertambah 25 juta orang dalam 3 bulan kedepan, diambil dari <https://nasional.kontan.co.id/news/survei-lipi-pengangguran-akan-bertambah-25-juta-orang-dalam-tiga-bulan-ke-depan>

Masyarakat (JPPM), 2.1 (2021).

No.	Sektor Usaha	Penurunan Produksi	Stop Produksi	PHK
1	Pekerja Bebas dibidang Pertanian dan Non Pertanian	38 % order berkurang	55 % Tidak ada Pekerjaan	Sehingga tidak ada pendapatan atau
2	Pengusaha Mandiri	40% pengusaha mandiri mengalami penurunan pendapatan	10juta berhenti bekerja	15juta pengusaha mandiri akan menganggur
3	Sektor Pabrik / Manufaktur	40% mengalami penurunan pendapatan	50% stop produksi	15,6% Pekerja mengalami PHK
4	Kemampuan bertahan kalangan dunia pengusaha	41% Pengusaha dapat bertahan kurang dari 3 bulan. 24 % bertahan 3-6 bulan, 11% bertahab 6-12 bulan	-	-

Sektor usaha yang lain berdasarkan survey Badan Pusat Statistik (BPS) yang melakukan survei terhadap 34.559 pelaku usaha dengan hasil survei: usaha akomodasi dan makanan/minuman sebesar 92,47%, dan sektor transportasi, pergudangan, konstruksi, industri pengolahan serta perdagangan sebesar 90,90 %.¹⁰

Pada sektor industri terutama industri manufaktur dan garmen yang paling berdampak tinggi terhadap kebijakan *social distancing* adalah karena berkurangnya produksi. Hal ini karena kurangnya permintaan pasar dan pasokan bahan-bahan produksi dari negara lain seperti Jepang dan Cina yang tidak bisa masuk ke Indonesia. Akibatnya terjadi hambatan dan menurunnya proses produksi. Dibidang manufaktur dan garmen juga mengalami penurunan permintaan dari luar negeri sehingga menyebabkan menurunnya ekspor di sektor tersebut. Dengan demikian perusahaan akan mengalami penurunan pendapatan dan kerugian yang berujung kepada pengurangan pegawai dan PHK. Pada bulan April 2020 sektor manufaktur ini utilitasnya menurun sekitar 30-40

¹⁰ Dimas Jarot Bayu, 'Enam Sektor Usaha Paling Terdampak Saat Pandemi Corona', *Databoks. Katadata.Co.Id*, 2020 <<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/09/15/6-sektor-usaha-paling-terdampak-saat-pandemi-corona>>.

% akibat dampak pandemi covid 19.¹¹

Di sektor Pariwisata dengan diberlakukannya *social distancing* Pemerintah mengambil kebijakan untuk membatasi penerbangan baik dari dalam maupun luar negeri. Akibatnya banyak wisatawan baik dari dalam maupun dari luar negeri tidak dapat terbang dan membatalkan kunjungannya ke tempat-tempat wisata yang ada di Indonesia. Pemerintah kemudian menerbitkan Surat Edaran tertanggal 18 Maret 2020 yang mengatur semua kegiatan baik di dalam maupun diluar ruangan di semua sektor. Khusus di sektor Pariwisata dan Ekonomi Kreatif ditunda untuk sementara waktu guna mengurangi penyebaran covid 19.¹² Dapat terlihat bahwa kebijakan yang diambil pemerintah merupakan dilema bagi Pemerintah untuk mengutamakan kesehatan masyarakat atau ekonomi masyarakat.

Kebijakan Pemerintah yang telah dibuat dan disyahkan tersebut dalam rangka *social distancing* untuk pencegahan penularan virus covid 19 adalah sebagai berikut:

- UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular
- UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
- UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan
- Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar
- Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Kedaruratan Bencana pada Kondisi Tertentu
- Keputusan Presiden Nomor 11 tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat COVID-19;
- Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang penetapan bencana non alam

¹¹ Muhammad Choirul Anwar, 'Manufaktur RI Hancur Lebur Gegara Covid-19', *Www.Cnbcindonesia.Com*, 2020 <<https://www.cnbcindonesia.com/news/20201020205812-4-195870/manufaktur-ri-hancur-lebur-gegara-covid-19-ini-buktinya>>.

¹² Rohman Hasyim, "Analisis Faktor Penyebab Tingginya Angka Cerai Gugat Pada Masa Pandemi Covid-19 Di Kota Palembang", *Www.Ejournal.unitaspalembang.Ac.Id*, 2021 <<http://www.ejournal.unitaspalembang.ac.id/index.php/jhtp/article/view/294>>.

- i. Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas
- j. Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 tentang refocussing kegiatan, realokasi anggaran serta pengadaan barang dan jasa dalam rangka percepatan penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19);

Kebijakan Pemerintah tersebut diatas terkait dengan upaya untuk mengatasi bencana pandemi covid 19 yaitu berupa kebijakan *social distancing* dan *physical distencing*. Hal tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka Percepatan Penanganan. Penerbitan regulasi tersebut adalah dalam rangka mendukung pelaksanaan UU No. 24 Tahun 2007 yang menetapkan wabah penyakit sebagai salah satu bencana non-alam yang perlu dikelola potensi ancamannya.

Penerapan *social distancing* dan *physical distancing* akan mengurangi terjadinya penularan virus corona 19 di masyarakat. Hal ini karena penerapan tersebut akan mencegah kontak antara orang sakit dengan orang-orang di sekelilingnya. Namun kebijakan tersebut juga dapat menimbulkan masalah sosial yang baru seperti banyak warga yang kehilangan pekerjaannya dan banyaknya warga yang melakukan perceraian dengan penyebab masalah ekonomi.

2. Meningkatnya Perceraian Dampak dari Pandemi Covid 19.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan diatas, bahwa *social distancing* dan karantina wilayah menimbulkan dampak positif dan negative. Salah satu dampaknya adalah banyaknya terjadi PHK dimasa pandemi covid 19 ini. Kebijakan tersebut sangat mempengaruhi kondisi keuangan rumah tangga dalam keluarga baik dalam pemasukan maupun pengeluaran rumah tangga. Kondisi ini menyebabkan banyak rumah tangga masyarakat menjadi kehilangan keseimbangan. Sehingga berdampak pada banyaknya terjadi pertengkaran dalam keluarga (Rohman Hasyim, 2021). Hal ini karena keluarga mengalami guncangan ekonomi dan kesulitan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Banyak keluarga dengan kondisi tersebut yang menyelesaikan permasalahan mereka itu dengan perceraian.¹³

13 Alghifari, A., Sofiana, A., Dkk, 'Faktor Ekonomi Dan

Hampir 70% gugatan cerai yang diajukan oleh pihak istri karena alasan suami tidak bisa memenuhi kebutuhan sehari-hari rumah tangga mereka. Kondisi ini menimbulkan keributan yang terus menerus dalam rumah tangganya.¹⁴ Pada saat pandemi muncul di Indonesia di Bulan Maret 2020, beberapa bulan kemudian banyak kasus perceraian yang terjadi di masyarakat. Jumlah kasus perceraian meningkat tajam dengan tabel sebagai berikut.¹⁵

Sumber	Gugatan Cerai	Permohonan Talak	Tempat	Bulan/ Tahun	Percentase
(Salsabila Rizky Ramadhani dan Nunung Nurwati, 2021)	20 ribu kasus	-	Data Mahkamah Agung	April-Mei/ 2020	20%
(Salsabila Rizky Ramadhani dan Nunung Nurwati, 2021)	57 ribu kasus	-	Data Mahkamah Agung	Juni-Juli/ 2020	80%
(Adam, 2020)	51.646 kasus cerai gugat	17.397 cerai talak	Jawa Barat	September 2020	-
(Windiarto, 2020).	cerai gugat 1.966 kasus	589 cerai talak	Kabupaten Tegal, Jawa Tengah	Agustus 2020	-
(Tri Puma Jaya, 2021)	654 kasus	175 kasus	Lampung	Jan-Mei/2021	25% dari tahun 2020
(Irwanto, 2021)	2.250 kasus perceraian	-	Palembang	September 2021	10%
(Muhammad Subarkah, 2021)	3.200 perkara perceraian	-	PA Jakarta Barat	Oktober 2021	-

Dampaknya Terhadap Kasus Perceraian, Era Pandemi Covid 19 Dalam Tinjauan Tafsir Hukum Keluarga Islam (UIN Raden Intan Lampung), *Civil and Islamic Family Law*, 2020.

14 Urip Tri Wijayanti, "Analisis Faktor Penyebab Perceraian Pada Masa Pandemi Covid-19 Di Kabupaten Banyumas", *Journal.Ipb.Ac.Id*, 2021, p. Volume 14 Nomor 1 <<https://journal.ipb.ac.id/index.php/jikk/article/view/31790>>.

15 Salsabila Rizky Ramadhani; Nunung Nurwati, "Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Angka Perceraian", *Jurnal.Unpad.Ac.Id*, 2021 <<https://jurnal.unpad.ac.id/jppm/article/view/33441>>.

Menjadi pertanyaan, apakah benar bahwa perceraian yang meningkat ini merupakan imbas dari Pandemi Covid-19 ?.

Banyak penyebab yang menimbulkan kasus perceraian yang terjadi di masyarakat. Seperti misalnya: adanya perselingkuhan salah satu pasangannya, tidak dinafkahi suami beberapa tahun walaupun tinggal serumah, ditinggal suami bertahun-tahun, suami di PHK sehingga tidak ada biaya untuk keperluan keluarga, adanya kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), perbedaan pendapat antara suami dan istri. Dari sekian banyak penyebab perceraian dimasa covid 19 akibat banyaknya pekerja yang kehilangan pekerjaan menimbulkan kondisi berkurangnya atau hilangnya pendapatan keluarga untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Dampaknya timbul keributan terus menerus dalam keluarga yang pada akhirnya berujung pada perceraian.¹⁶

Hasil yang ditemukan dalam penelitian, ternyata berdasarkan fakta dilapangan terjadinya perceraian banyak diajukan oleh pihak istri yang mereka masih berusia muda dengan Pendidikan yang rendah dan tidak bekerja serta memiliki anak satu. Perkawinan mereka rata-rata baru kurang dari lima tahun.¹⁷ Perceraian ini juga terjadi karena adanya pertengkaran dalam rumah tangga yang disebabkan oleh factor ekonomi. Sedangkan factor yang lain karena adanya kekerasan dalam rumah tangga, factor usia yang masih muda, factor komunikasi, dan ternyata dengan pandemic covid 19 tersebut juga banyak waktu untuk berkumpul dengan keluarga ini menimbulkan banyak keributan antara suami istri serta factor psikologis.¹⁸ Faktor penyebab perceraian yang lain adalah akibat banyaknya PHK menyebabkan keuangan dalam keluarga menjadi berkurang dan tidak dapat memenuhi kebutuhan keluarga mereka. Oleh karenanya, menurut Salsabila Rizky perlu adanya komunikasi yang baik antara suami istri dalam mengatasi masalah perekonomian keluarga dan diperlukan adanya pengertian dan pemahaman Bersama antara suami istri tentang

kondisi pandemic saat ini.¹⁹

Tingginya peningkatan kasus perceraian selama masa pandemi ini, menjadikan perceraian sebagai suatu isu yang penting untuk dikaji. Kajian ini juga penting untuk melihat bagaimana tanggung jawab pemerintah dalam menanggulangi masalah kebijakan pembatasan sosial yang berakibat secara kausalitas terhadap masalah ekonomi dan menyebabkan perceraian secara tidak langsung.

C. ANALISIS

1. Tanggung jawab pemerintah terhadap kebijakan karantina wilayah yang berdampak pada pemutusan hubungan kerja dan perceraian di masyarakat.

Negara sebagai subjek hukum baik sebagai badan hukum publik maupun perdata. Pemerintah dengan demikian dapat melakukan perbuatan hukum seperti subyek hukum yang lainnya seperti orang alamiah dan badan hukum. Sebagai subyek hukum Pemerintah juga mempunyai hak dan kewajiban, dapat melakukan beberapa tindakan baik berupa tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) atau tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada hubungannya dengan hukum dan tidak menimbulkan akibat hukum. Sedangkan tindakan hukum adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu.²⁰

Tindakan-tindakan Pemerintah tersebut berpotensi terjadinya penyimpangan atau pelanggaran hukum. Artinya pelanggaran tersebut mungkin saja dapat terjadi. James Madison menyatakan dalam tulisannya "Federalist Papers": *if men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men neither external nor internal controls on government would be necessary.*²¹ Apabila dikaitkan dengan aspek perlindungan hukum bagi rakyat, maka tindakan

16 Wigati Taberi Asih, 'Covid-19 : Respon Terhadap Tingginya Angka Perceraian Di Masa Pandemi', *Heylawedu.Id*, 2021 <<https://heylawedu.id/blog/covid-19-respon-terhadap-tingginya-angka-perceraian-di-masa-pandemi>>.

17 Wijayanti, Urip Tri, *Op.Cit*, Hal. 17.

18 Aris Tristanto, 'Perceraian Di Masa Pandemi Covid 19 Dalam Perspektif Ilmu Sosial'.

19 Salsabila Rizky Ramadhani, Nunung Nurwati. "Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Angka Perceraian", 2021

20 Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, ed. by Raja Grafindo Persada (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006).

21 Philipus M Hardjon, 'Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi', Edisi Khusus (2007).

Pemerintah dapat menimbulkan sengketa antara rakyat dan Pemerintah.²² Tindakan memerintah yang dilaksanakan oleh Pemerintah bisa dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas adalah semua Lembaga Negara sedangkan dalam arti sempit adalah presiden beserta jajarannya. Presiden sebagai Lembaga eksekutif dalam melaksanakan tugasnya terkait dengan kebijakan public tersebut harus berdasarkan pada perundang-undangan baik atas ketentuannya sendiri atau melalui Lembaga legislative.²³

Pemerintah dalam melaksanakan aktivitasnya dapat melakukan dua macam tindakan yaitu tindakan biasa dan tindakan hukum. Dalam melakukan Tindakan hukum ini Pemerintah sebagai Pejabat Tata Usaha Negara dalam kaitannya dengan urusan pemerintahan, yang memiliki beberapa unsur yaitu sebagai berikut:²⁴

- a. Perbuatan pemerintah dilakukan untuk pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.
- b. Perbuatan pemerintah dilaksanakan dalam kaitannya menjalankan fungsi pemerintahan
- c. Perbuatan pemerintah ditujukan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dibidang hukum administrasi.
- d. Perbuatan pemerintah dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.

Pemerintah disamping melaksanakan aktivitas dalam hukum publik juga terlibat dalam lapangan keperdataan. Sama halnya dengan orang pribadi, setiap orang selalu dapat melakukan kesalahan. Dalam kondisi seperti ini perlu suatu instrument pengawasan melalui hukum. Pemerintah secara konstitusional mempunyai kewenangan secara hukum untuk membuat dan menerapkan undang-undang dan peraturan hukum lainnya. Dalam hal ini ada potensi untuk terjadinya pelanggaran hukum oleh pemerintah, atau adanya

kesalahan dalam pembentukan dan penerapan hukum.

Ada beberapa hal untuk mengetahui kapan pemerintah bertindak sebagai administrasi negara terlibat dalam pergaulan hukum publik dan dalam pergaulan hukum keperdataan. Dalam hal ini pemerintah harus mengetahui apakah lembaga yang diwakili oleh pemerintah adalah negara, provinsi atau kabupaten. Pergaulan diatas berdasarkan pada tindakan berdasarkan hukum publik dan tindakan dalam hukum perdata. Terdapat tiga kriteria untuk menentukan status badan hukum publik yaitu:²⁵

- a. Aspek pendiriannya: badan hukum publik didirikan oleh penguasa berdasarkan UU atau peraturan lainnya.
- b. Aspek lingkungan kerjanya: yaitu melaksanakan tugas-tugas publik.
- c. Aspek wewenang publik: membuat keputusan atau peraturan yang mengikat umum.

Berdasarkan Tindakan Pemerintah diatas, maka Ketika pemerintah bertindak dalam bidang keperdataan, maka pemerintah harus tunduk pada peraturan hukum keperdataan, dimana pemerintah bertindak sebagai wakil dari suatu badan hukum dan bukan wakil dari suatu kekuasaan atau jabatan. Sehingga kedudukan pemerintah dalam bidang hukum keperdataan tidak berbeda dengan subyek hukum yang lainnya yaitu sebagai perseorangan ataupun sebagai badan hukum perdata yang tidak memiliki kedudukan yang istimewa dan menjadi pihak dalam sengketa perdata di Pengadilan.²⁶

Akan tetapi, dalam praktek agak sulit untuk membedakan kapan tindakan hukum pemerintah itu diatur oleh hukum perdata. Karena dalam faktanya ternyata ada Tindakan pemerintah yang tidakselalu dilakukan oleh organ pemerintah tetapi dilakukan oleh seseorang atau badan hukum perdata. Disamping itu adanya kesulitan dalam menentukan Tindakan pemerintah yang bersifat public dan Tindakan pemerintah yang bersifat perdata. Menurut Chaidir Ali kesulitan ini karenan adanya dua macam Tindakan hukum public yaitu yang bersifat murni dan yang bersifat campuran antara public dan perdata.²⁷

²² *Ibid.* Hal. 3

²³ Safi, *Konsep Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan Sebagai Sarana Mewujudkan Good Governance Di Indonesia*, ed. by Bagian Hukum Tata Negara (Madura: Fakultas Hukum, Universitas Trunojoyo, 2020).

²⁴ Abid Zamzani, 'Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik', *Yurispruden, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang*, 3,2 (2020).

²⁵ Chaidir, Ali, *Badan Hukum*, ed. by Alumni (Bandung: Alumni, 1987).

²⁶ *Ibid.* Hal. 35

²⁷ *Ibid.* Hal. 43

Namun, apakah Tindakan pemerintah terhadap kebijakan *social distancing* Tindakan hukum private atau Tindakan hukum publik?

Tindakan hukum publik adalah tindakan hukum pemerintah yang dilakukan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan. Dia memiliki unsur-unsur yang telah disampaikan diatas. Tindakan berdasar hukum publik selanjutnya dibedakan atas tindakan sepihak (*eezijdig*) dan berbagai pihak (*meerzijdige*). Bentuk konkrit dari tindakan sepihak adalah keputusan pemerintah atau "*beschikking*" dan sebagai salah satu bentuk dari pada tindakan berbagai pihak adalah "*publiek rechterlijke overeekomst*".²⁸

Keputusan pemerintah yang diambil untuk mengatasi pandemi covid 19 merupakan suatu Tindakan hukum public. Dalam hal ini apakah pemerintah yang melakukan Tindakan hukum publik tersebut yang berdampak sosial kepada masyarakat dapat juga dituntut secara hukum. Kemudian, apakah pemerintah dapat dimintakan pertanggung jawaban atas keputusannya tersebut. Menurut Philipus M Hadjon bahwa wewenang hukum publik hanya dapat dimiliki "Penguasa", sehingga setiap orang atau setiap badan yang dimiliki hukum publik harus dimasukkan dalam golongan penguasa.²⁹

Pemerintah sebagai penguasa yang memiliki wewenang untuk melakukan Tindakan hukum publik berpotensi untuk melakukan kesalahan. Ada sembilan macam pelanggaran yang dilakukan oleh Pemerintah menurut Felix A. Nigro, yaitu sebagai berikut:³⁰

- a. Kegagalan melakukan inisiatif dan terobosan yang positif (*failure to show initiative*).
- b. Pelanggaran prosedur hukum (*violations of procedural due process*);
- c. Menutupi kesalahan yang dilakukan oleh aparaturnya (*covering up mistakes*);
- d. Ketidakjujuran (*dishonesty*);
- e. Berperilaku tidak etis (*unethical behavior*)
- f. Pemborosan dalam penggunaan sumber daya (*gross inefficiency*)

²⁸ Philipus M Hardjon, *Loc.Cit*, Hal.10

²⁹ *Ibid.* Hal.12

³⁰ Winahyu Erwiningsih, 'Peranan Hukum Dalam Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan', *Jurnal Ilmu Hukum*, 9.2 (2007).

- g. Mengesampingkan hukum (*overriding the law*);
- h. Tidak menjalin kerjasama yang baik dengan pihak legislatif (*failure to respect legislative intent*);
- i. Memperlakukan pegawai secara tidak patut (*unfair treatment of employees*);

Dalam hal wewenang Tindakan hukum publik pemerintah ini, menurut Philipus M Hadjon terkait dengan konsep *welfare state*. Konsep tersebut mengatakan bahwa pemerintah mempunyai tugas utama untuk memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakat untuk melaksanakan tugas kepentingan umum (Philipus M Hadjon, 2007).³¹ Pemerintah memberikan pelayanan umum yang baik kepada masyarakat dengan cara: membuat masyarakat memperoleh dan merasakan ketentraman lahir dan batin, dapat merasakan diperlakukan secara wajar, berperikemanusiaan, adil dan beradab. Dengan demikian perlu adanya landasan hukum yang baik bagi tindakan pemerintah (*bestuurhendeling*) agar apa yang dilakukan pemerintah dapat dikatakan sebagai suatu perbuatan yang *legitimate* dan sah serta dapat dipertanggungjawabkan (*accountable and responsible*).

Setiap perbuatan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang adil. Artinya kebijakan pemerintah dalam mengambil kebijakan hukum terkait dengan *social distancing* dimasa pandemik ini bukan saja melihat dari segi Kesehatan masyarakat saja, tapi juga harus melihat dari segi atau faktor ekonomi masyarakat. Sehingga masyarakat tidak mengalami kehilangan pekerjaan agar memperoleh ketentraman lahir dan batin. Oleh karenanya apakah pemerintah dalam mengambil kebijakannya dalam mengatasi pandemi covid 19 ini telah adil atau belum adil bagi warga negaranya? Ada beberapa teori keadilan yang terkait sebagai berikut; a). menurut Thomas Aquinus terkait dengan keadilan distributif dan keadilan kumulatif. Prinsip Keadilan menurut Thomas Aquinus adalah adanya kesamaan antara satu hal dengan hal yang lainnya (*aequalitas rei ad rem*). Dia menyebutkan ada 2 bentuk kesamaan yaitu: kesamaan proporsional (*aequalitas proportionis*) dan kesamaan kuantitas atau jumlah (*aequalitas quantitas*). Keadilan menurut Thomas adalah menghormati seseorang

³¹ Philipus M, Hardjon, *Op.Cit*, Hal, 8

yang dapat terwujud apabila ada sesuatu yang diberikan atau diterima oleh seseorang sebanding dengan seharusnya diterima. Oleh karenanya, pengakuan terhadap seseorang harus diarahkan pada pengakuan terhadap kepatutan (*equity*) dan keadilan (*justice*); b). Aristoteles menyatakan bahwa konstruksi keadilan yang membebaskan kewajiban bagi pembentuk UU untuk memperhatikannya dalam merumuskan konsep keadilan kedalam suatu UU, sehingga melalui perundang-undangan yang baik keadilan akan menjamin pemenuhan masyarakat sesuai haknya. Teori Aristoteles tersebut diatas, maka apabila dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan, baik itu UU, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri, maka dalam rangka mencegah penyebaran covid 19 harus merumuskan konsep keadilan kedalam kebijakannya tersebut. Sehingga kebijakan pemerintah dapat dipertanggung jawabkan dengan baik pada masyarakat.

Pertanggungjawaban Pemerintah atau *Governmental Liability* adalah suatu kewajiban dalam penataan hukum (*compulsory compliance*), dibuat negara atau pemerintah atau pejabat pemerintah atau pejabat lain untuk menjalankan fungsi pemerintahan. Hal tersebut sebagai akibat adanya suatu keberatan, gugatan, *judicial review*, yang diajukan oleh seseorang, masyarakat kepada pejabat pemerintah.³² Otto Depenheuer (*Governmental Liability in Germany*, 1997) berpendapat bahwa dalam pasal 131 *Welmar Constitution* dinyatakan bahwa “negara bertanggung jawab (*the state was liable*) secara hukum publik atas segala perbuatan aparaturnya yang berbuat kesalahan”. Kemudian dikatakan juga bahwa ketentuan dalam pasal 131 tersebut merupakan tindakan yang mendahului tindakan perdata. Hal tersebut dapat menyeret pejabat yang bersangkutan dihadapan pengadilan perdata.³³

Apabila Masyarakat melakukan gugatan perdata kepada pejabat pemerintah, maka tuntutan dapat berupa tuntutan:

- a. tuntutan untuk pembayaran sejumlah uang (subsidi, ganti rugi, tunjangan, dsb);

- b. tuntutan untuk menerbitkan atau membatalkan/ mencabut suatu keputusan atau peraturan ;
- c. serta tindakan-tindakan lain yang merupakan pemenuhan kewajibannya misalnya: untuk melakukan pengawasan yang lebih efektif dan efisien, melindungi harta benda warga, mengelola dan memelihara sarana dan prasarana umum, dan sebagainya (Erwiningsih Wahyu, 2007). Jika dilihat dari tuntutan tersebut, maka gugatan kepada pejabat pemerintah dibidang keperdataan ini pada dasarnya didasarkan pada perbuatan melawan hukum (*unlawful acts of the government*). Sebagaimana diatur dalam pasal 1365 KUHPerdata yang menyatakan: “tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seseorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”.³⁴ Sedangkan dalam KUHPerdata Jerman diatur dalam Pasal 839 merupakan tanggung jawab pribadi pejabat (*official personality*) seringkali tidak memuaskan (*unsatisfactory*). Hal tersebut pada gilirannya dapat menimbulkan ketidakpercayaan publik pada pemerintah.³⁵

Berdasarkan pasal 1365 KUHPerdata, pemerintah dapat digugat secara perdata, akan tetapi gugatannya tersebut harus memenuhi unsur-unsur dari perbuatan melawan hukum agar gugatannya dapat diterima yaitu:

- a. Tindakan pemerintah tersebut adalah suatu Tindakan yang bersifat melawan hukum;
- b. Tindakan pemerintah tersebut benar-benar bersalah;
- c. Masyarakat atau badan hukum memang benar-benar menderita kerugian atas tindakan pemerintah tersebut;
- d. Kerugian yang timbul merupakan akibat perbuatan pemerintah.

Pertanggungjawaban Pemerintah selain dibidang hukum perdata, pemerintah juga dapat dimintakan pertanggungjawabannya di bidang hukum administrasi negara berdasarkan perbuatan

³² Safi, Konsep Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan Sebagai Sarana Mewujudkan Good Governance Di Indonesia, ed. by Bagian Hukum Tata Negara (Madura: Fakultas Hukum, Universitas Trunojoyo, 2020).

³³ *ibid.* Hal. 173

³⁴ Tjitrosudibio Subekti R dan R, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Burgerlijk Wetboek*, ed. by PT. Paradnya Paramita (Jakarta: PT. Paradnya Paramita, 1990).

³⁵ Safi., *Op.Cit.*, Hal. 175

melawan hukum oleh penguasa (*onrechsmatige Overheidsdaad*), atau dari Keputusan Tata Usaha Negara yang dibuatnya melanggar atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana diatur dalam UU No. 28 Tahun 1999.

2. Kriteria tanggung jawab pemerintah yang jelas yang harus diatur dalam suatu peraturan sehingga akan menimbulkan kepastian hukum bagi masyarakat.

Hukum mempunyai tujuan untuk menciptakan keadilan, tetapi hukum juga mempunyai tujuan untuk dapat menciptakan kepastian hukum. Oleh karenanya, hukum harus dapat menyelaraskan antara unsur keadilan, unsur kepastian hukum dan elemen-elemen lainnya. Sebab, seringkali antara keadilan, kepastian hukum dan unsur-unsur lainnya saling bertentangan satu sama lain.

Asas kepastian hukum (*legal certainty principle*) ini baik diatur maupun tidak dalam Undang-undang tetap mengikat karena asas pada umumnya telah diakui sebagai landasan fundamental dalam mengkaji dan menyelesaikan persoalan hukum yang timbul. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang meletakkan hukum dan peraturan PerUndang-undangan sebagai dasar dalam setiap kebijakan dan tindakan dalam hukum. Asas kepastian hukum menunjuk pada pemberlakuan hukum yang jelas, tetapi konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subyektif dan mengandung tiga unsur utama yaitu negara hukum, hukum dan peraturan sebagai dasar mengambil kebijakan serta konsisten dan konsekuen.³⁶

Lawrence M. Friedman berpendapat bahwa untuk mewujudkan kepastian hukum maka dibutuhkan tiga hal, yaitu substansi hukum, aparat hukum dan budaya hukum. Selanjutnya, Friedmann menguraikan tentang substansi hukum ini sebagai berikut :

“A legal system is the union of primary rules and secondary rules, primary rules are norms of behavior; secondary rules are norms about those norms-how to decide whether they are valid, how to enforce them, etc. Both primary and secondary rules, of course, are

³⁶ Raimond FL, 'Penegakkan Hukum, Dalam Artikel *Manadopos*', 2007.

output of legal system. They are ways of describing the behavior of the legal system seen in cross section. Litigants behave on the basis of substance; it creates expectations to which they react”.³⁷

Pendapat Friedmann diatas, didasarkan pada pendapat dari H.L.A Hart yaitu sistem hukum adalah suatu kesatuan dari hukum primer dan hukum sekunder. Hukum primer adalah norma-norma berperilaku, sedangkan hukum sekunder adalah bagaimana menentukan validitas dari norma-norma, bagaimana menegakkan norma-norma tersebut. Baik hukum primer dan hukum sekunder merupakan output dari sistem hukum.

Sistem hukum mempunyai fungsi merespon kebutuhan masyarakat, menurut Friedmann fungsi sistem hukum adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mendistribusikan dan memelihara nilai-nilai yang masyarakat rasanya benar.
- b. Untuk penyelesaian sengketa, yaitu tempat dan proses dimana orang-orang dapat menyelesaikan sengketa mereka.
- c. Sarana kontrol sosial, yaitu sebagai pedoman bagi masyarakat mana yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan oleh masyarakat.
- d. Untuk menciptakan norma-norma.
- e. Sarana *social engineering* atau perubahan masyarakat.

Sedangkan aparat hukum juga mempunyai peranan yang sangat penting untuk menciptakan, mengubah, menafsirkan, menerapkan dan menegakkan peraturan hukum yang berlaku. Komponen yang ketiga adalah kultur hukum, seperti kebiasaan, pandangan, cara berperilaku dan berfikir, yang menggerakkan dukungan masyarakat untuk mematuhi atau tidak mematuhi hukum. Kultur hukum mempunyai peran penting untuk mengembangkan sistem hukum, karena berkaitan dengan persepsi, nilai-nilai, ide dan penghargaan masyarakat terhadap hukum, sehingga suatu sistem hukum tidak akan hidup tanpa kultur hukum.³⁸

Kepastian hukum tidak terlepas dari makna apa tujuan hukum itu sebenarnya karena kepastian

³⁷ Lawrence M Friedman, *American Law an Introduction*, ed. by WW Norton Company (New York: WW Norton Company, 2004).

³⁸ Erman Radjagukguk, 'Pembaharuan Hukum Memasuki PJPT Kedua Dalam Era Globalisasi', *Majalah Hukum Dan Pembangunan* (Jakarta, 1993).

hukum itu merupakan salah satu dari tujuan hukum itu sendiri disamping yang lainnya yaitu kemanfaatan dan keadilan bagi setiap manusia. Kepastian hukum tidak terlepas dari fungsi hukum, yang terpenting adalah tercapainya keteraturan dalam kehidupan manusia dalam masyarakat, ketentuan ini yang menyebabkan orang dapat hidup dalam kepastian, orang dapat memperhatikan atau prediksi tentang apa yang akan terjadi atau apa yang bisa dia harapkan.

Budiman ginting menambahkan kepastian hukum adalah adanya konsistensi peraturan dan penegakkan hukum di Indonesia. Konsistensi peraturan ditunjukkan dengan adanya peraturan lain dan dapat dijadikan pedoman untuk jangka waktu yang cukup, sehingga tidak terkesan setiap penggantian pejabat selalu diikuti pergantian peraturan yang saling bertentangan.³⁹

Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 berbunyi “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”, ketentuan ini mengisyaratkan bahwa peraturan ditetapkan untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum. Kepastian hukum inimenurut Radburch dikendalikan oleh negara yang diberi kekuasaan atau negara memegang peran yang menentukan kapan apa itu keadilan dapat ditetapkan (*when what is just is indeterminable*) karena negara memiliki kemauan dan kekuasaan untuk melakukannya.⁴⁰

Berdasarkan diatas, maka perlu adanya kriteria yang jelas terkait dengan pertanggung jawaban pemerintah kepada masyarakat, yang selanjutnya kriteria tersebut harus diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan dalam bentuk suatu norma-norma hukum yang akhirnya akan menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat yang akan meminta pertanggung jawaban hukum pemerintah tersebut. Asas kepastian hukum tersebut merupakan termasuk dalam asas-asas materiil dalam pembentukan perundang-undangan yang baik menurut I.C. Van der Vlies, sedangkan asas materiil yang lain adalah asas perlakuan yang sama dalam hukum dan asas pelaksanaan hukum

sesuai dengan keadaan individual.⁴¹

Menurut H.J. Romijn tindakan pemerintah sebagai tindakan hukum administrasi yaitu “*Een administratieve rechtshandeling is dan een wilsverklaring in een bijzonder geval uitgaade van een administratief orgaan, gericht op het in het leven reopen een rechtsgevolg op het gebeid van administratief recht*”, yaitu tindakan hukum administrative adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ adminstrasi dalam keadaan khusus, dimaksud untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi. Tindakan hukum pemerintah adalah Tindakan yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dakam rangka melaksanakan urusan pemerintahan. Tindakan pemerintahan ini memiliki beberapa unsur yaitu sebagai berikut :

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan dengan pemerintahan dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri
- b. Perbuatan pemerintah dilakukan untuk pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.
- c. Perbuatan pemerintah dilaksanakan dalam kaitannya menjalankan fungsi pemerintahan
- d. Perbuatan pemerintah ditujukan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dibidang hukum administrasi.

Kenyataannya menunjukkan bahwa pemerintah disamping melaksanakan aktivitas dalam hukum public, juga sering terlibat dalam lapangan keperdataan. Karenanya pemerintah atas aktivitasnya tersebut dapat saja dituntut baik secara keperdataan maupun secara ketatanegaraan melalui pengadilan tata usaha negara. Sedangkan secara keperdataan maka pemerintah dapat dituntut melalui peradilan umum.

Berdasarkan diatas, maka dapat dipahami terdapat beberapa kriteria tentang pertanggung jawaban pemerintah sebagai berikut:

- a. Kriteria pertama, adalah sejauh mana perbuatan pemerintah (*bestuurhandeling*) dapat dinyatakan telah sesuai dengan hukum atau keabsahan hukum, keabsahan

39 Budiman Ginting, ‘Kepastian Hukum Dan Implikasi Terhadap Pertumbuhan Investasi Di Indonesia’, *Pidato Pengukuran Guru Besar FH USU, Kampus USU* (Medan, 20 September 1993).

40 Leawoods H Radburh, Gustav, ‘An Extraordinary Legal Philosopher’, *Journal of Laws and Policy*, 2 (2000), 489.

41 Marulak Pardede, ‘Aspek Hukum Kekarantinaan Kesehatan Dan Perlindungan Konsumen Dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19’, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 1.1 (2021), 35 <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.23-44>>.

berdasarkan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheids*), serta keabsahan dari tujuan dan maksud pemerintah mengeluarkan kebijakan tersebut (*doelmatigheids*).

Terkait dengan keabsahan hukum dari perbuatan pemerintah, maka perbuatan tersebut harus dianggap sah oleh hukum, yang terdiri dari hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis dan yang hidup di dalam masyarakat. Sedangkan untuk keabsahan berdasarkan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheids*), maka perbuatan pemerintah tersebut harus tidak boleh bertentangan antara peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan konstitusi negara yaitu UUD 1945 dan amandemen. Keabsahan dari tujuan dan maksud dari kebijakan pemerintah ini dapat dikaitkan dengan mana yang lebih banyak membawa manfaat dan kesejahteraan bagi masyarakatnya atau sebaliknya dari kebijakan tersebut justru banyak menimbulkan kerugian kepada masyarakat dan kesengsaraan pada masyarakat.

- b. Kriteria kedua, adalah bagaimana pertanggungjawaban hukumnya terhadap perbuatan pemerintah. Oleh karenanya harus dibuat dalam suatu norma-norma hukum dalam suatu undang-undang sehingga akan memberikan kepastian hukum baik bagi masyarakat maupun hakim dalam memberikan putusannya.
- c. Kriteria ketiga, sejauh mana perbuatan pemerintah dapat bertanggung jawab secara pribadi.

Tanggung jawab pemerintah bisa terdiri dari pemerintah yang bertanggung jawab atau tanggung jawab pribadi. Kriteria ini juga harus secara jelas dijabarkan dalam suatu norma undang-undang sehingga adanya kepastian mana yang pribadi dan mana yang pemerintah untuk tanggung jawabnya.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka kriteria tanggungjawab pemerintah yang jelas sangat penting dalam rangka menciptakan kepastian hukum dan dalam rangka membentuk pemerintahan yang baik dalam rangka menegakkan negara hukum yang demokratis.

D. PENUTUP

Kesimpulan

Pasca pandemik covid 19 menimbulkan meningkatnya masalah-masalah sosial baru seperti meningkatnya pengangguran dan perceraian dalam masyarakat, yang diakibatkan oleh adanya dampak baik secara langsung maupun tidak langsung dari kebijakan pemerintah dalam menanggulangi pandemik. Akan tetapi, tanggung jawab pemerintah belum diatur secara tegas, dan prakteknya masyarakat masih terabaikan. Masyarakat pasrah terhadap akibat kebijakan PPKM di masa pandemik covid 19 tersebut. Kalaupun ada masyarakat yang akan mengajukan gugatan perdata kepada pemerintah. Gugatan terhadap pejabat pemerintah dibidang keperdataan ini di Indonesia didasarkan pada perbuatan melawan hukum (*unlawful acts of the government*) sebagaimana diatur dalam pasal 1365 KUHPerdata. Pertanggungjawaban Pemerintah selain dibidang hukum perdata, maka pemerintah juga dapat dimintakan pertanggungjawabannya di bidang hukum administrasi negara ke Pengadilan Tata Usaha Negara dengan mengajukan tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi. Sedangkan untuk setiap kebijakan pemerintah yang diterbitkan dalam bentuk peraturan Perundang Undangan dibawah Undang-Undang dapat dimintakan pengujiannya secara materiil kepada Mahkamah Agung.

Kriteria tanggungjawab pemerintah yang jelas sangat penting dalam rangka menciptakan kepastian hukum. Terdapat beberapa kriteria dalam rangka pertanggungjawaban pemerintah yaitu sejauh mana perbuatan pemerintah (*bestuurhandeling*) dapat dinyatakan telah sesuai dengan hukum atau keabsahan hukum, keabsahan berdasarkan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheids*), serta keabsahan dari tujuan dan maksud pemerintah mengeluarkan kebijakan tersebut (*doelmatigheids*). Selain itu bagaimana pertanggungjawaban hukumnya terhadap perbuatan pemerintah, serta sejauh mana perbuatan pemerintah dapat bertanggung jawab secara pribadi.

Saran

Tanggung jawab pemerintah perlu dipertegas peraturannya agar terjadi kepastian hukum, karenanya perlu dipertimbangkan untuk dibentuknya Undang-undang Tanggung Jawab Pemerintah dan Kompensasi Pemerintah kepada masyarakat, karena penulis berpendapat peraturan perUndang-undangan yang ada belum secara jelas mengakomodir tentang pengaturan mengenai tanggung jawab pemerintah tersebut.

UCAPAN TERIMAKASIH

Pertama-tama penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada Allah SWT atas selesainya tulisan karya ilmiah ini, juga buat Lembaga Fakultas Hukum UPN Veteran Jakarta yang telah memberikan supportnya, serta kepada Bapak Muhaimin sebagai Peneliti Muda di Bidang Hukum untuk saran mengenai perbaikan substansi tulisan dan penggunaan alat Mendeley dalam penulisan karya ilmiah

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Rauf, Hajar, Siti, Etc, 'Social Change Post COVID-19 in Malaysia: The Density of Social Network', *Asian Social Work Journal (ASWJ)*, 5.2 (2020)
- Alghifari, A., Sofiana, A., Dkk, 'Faktor Ekonomi Dan Dampaknya Terhadap Kasus Perceraian, Era Pandemi Covid 19 Dalam Tinjauan Tafsir Hukum Keluarga Islam (UIN Raden Intan Lampung)', *Civil and Islamic Family Law*, 2020
- Anwar, Muhammad Choirul, 'Manufaktur RI Hancur Lebur Gegara Covid-19', *Www.Cnbcindonesia.Com*, 2020 <<https://www.cnbcindonesia.com/news/20201020205812-4-195870/manufaktur-ri-hancur-lebur-gegara-covid-19-ini-buktinya>>
- Asih, Wigati Taberi, 'Covid-19 : Respon Terhadap Tingginya Angka Perceraian Di Masa Pandemi', *Heylawedu.Id*, 2021 <<https://heylawedu.id/blog/covid-19-respon-terhadap-tingginya-angka-perceraian-di-masa-pandemi>>
- Baskoro, Sandy, 'Survei LIPI : Pengangguran Akan Bertambah 25 Juta Orang Dalam 3 Bulan Kedepan', *Nasional.Kontan.Co.Id*, 2021 <<https://nasional.kontan.co.id/news/survei-lipi-pengangguran-akan-bertambah-25-juta-orang-dalam-tiga-bulan-ke-depan>>
- Bayu, Dimas Jarot, 'Enam Sektor Usaha Paling Terdampak Saat Pandemi Corona', *Databoks.Katadata.Co.Id*, 2020 <<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/09/15/6-sektor-usaha-paling-terdampak-saat-pandemi-corona>>
- Chaidir, Ali, *Badan Hukum*, ed. by Alumni (Bandung: Alumni, 1987)
- Erwin Ubwarin, Deassy Jacomina Anthoneta Hehanussa, Jetty Martje Patty, Anna Maria Salamor, 'Kekebalan Hukum Pidana Dalam Penanganan Bencana Non-Alam Akibat Sars-Cov-2', *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 21.1 (2021), 20 <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.13-22>>
- Erwiningsih, Winahyu, 'Peranan Hukum Dalam Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan', *Jurnal Ilmu Hukum*, 9.2 (2007)
- FL, Raimond, 'Penegakkan Hukum, Dalam Artikel Manadopos', 2007
- Friedman, Lawrence M, *American Law an Introduction*, ed. by WW Norton Company (New York: WW Norton Company, 2004)
- Ginting, Budiman, 'Kepastian Hukum Dan Implikasi Terhadap Pertumbuhan Investasi Di Indonesia', *Pidato Pengukuran Guru Besar FH USU, Kampus USU* (Medan, 20 September 1993)
- H.R, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, ed. by Raja Grafindo Persada (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006)
- Halidi, Risna, 'Penyebab Tingginya Angka Perceraian Di Indonesia Saat Pandemi Covid 19', *Www.Suara.Com*, 2020 <<https://www.suara.com/lifestyle/2020/08/31/182022/penyebab-tingginya-angka-perceraian-di-indonesia-saat-pandemi-covid-19>>
- Hanoatubun, S, 'Dampak COVID-19 Terhadap Perekonomian Indonesia, Education Psychology and Counseling', *Universitas Kristen Satya Wacana*, 2.1 (2020)

- Hardjon, Philipus M, 'Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi', Edisi Khus (2007)
- Hasyim, Rohman, "Analisis Faktor Penyebab Tingginya Angka Cerai Gugat Pada Masa Pandemi Covid-19 Di Kota Palembang", *Www.Ejournal.Unitaspalembang.Ac.Id*, 2021 <<http://www.ejournal.unitaspalembang.ac.id/index.php/jhttp/article/view/294>>
- Marulak Pardede, 'Aspek Hukum Kekarantinaan Kesehatan Dan Perlindungan Konsumen Dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19', *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 1.1 (2021), 35 <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.23-44>>
- Nurwati, Salsabila Rizky Ramadhani; Nunung, "Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Angka Perceraian", *Jurnal.Unpad.Ac.Id*, 2021 <<https://jurnal.unpad.ac.id/jppm/article/view/33441>>
- Radburh, Gustav, Leawoods H, 'An Extraordinary Legal Philosopher', *Journal of Laws and Policy*, 2 (2000), 489
- Radjagukguk, Erman, 'Pembaharuan Hukum Memasuki PJPT Kedua Dalam Era Globalisasi', *Majalah Hukum Dan Pembangunan* (Jakarta, 1993)
- Ramadhani, Rizky, Salsabila dan Nurwati, Nurwati, 'Dampak Pandemi Covid 19 Terhadap Angka Perceraian', *Jurnal Pengabdian Dan Penelitian Kepada Masyarakat (JPPM)*, 2.1 (2021)
- Safi, *Konsep Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan Sebagai Sarana Mewujudkan Good Governance Di Indonesia*, ed. by Bagian Hukum Tata Negara (Madura: Fakultas Hukum, Universitas Trunojoyo, 2020)
- Subekti R dan R, Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Burgerlijk Wetboek*, ed. by PT. Paradnya Paramita (Jakarta: PT. Paradnya Paramita, 1990)
- Timorria, Ilm Fatimah, 'PPKM Darurat Jawa-Bali Dan PSBB, Dampak Ekonomi Berat Mana?', *Ekonomi.Bisnis.Com*, 2021 <<https://ekonomi.bisnis.com/read/20210701/12/1412734/ppkm-darurat-jawa-bali-dan-psbb-dampak-ekonomi-berat-mana>>
- Tristanto, Aris, "Perceraian Di Masa Pandemi Covid-19 Dalam Persepektif Ilmu Sosial", *Ejournal.Kemensos.Go.Id*, 2020 <<https://ejournal.kemensos.go.id/index.php/Sosioinforma/article/view/2417>>
- , 'Perceraian Di Masa Pandemi Covid 19 Dalam Perspektif Ilmu Sosial', *Jurnal Sosio Informa*, 2020
- Wijayanti, Urip Tri, "Analisis Faktor Penyebab Perceraian Pada Masa Pandemi Covid-19 Di Kabupaten Banyumas", *Journal.Ipb.Ac.Id*, 2021, p. Volume 14 Nomor 1 <<https://journal.ipb.ac.id/index.php/jikk/article/view/31790>>
- Zamzani, Abid, 'Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik', *Yurispruden, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang*, 3.2 (2020)