Jurnal HAM
Volume 12, Nomor 1, April 2021
DOI: http://dx.doi.org/10.30641/ham.2021.12.19-36
Tulisan Diterima: 21-08-2020; Direvisi: 18-12-2020; Disetujui Diterbitkan: 1-03-2021
Karya ini dipublikasikan di bawah lisensi
Creative Commons Attribution 4.0 International License

KEBIJAKAN KEIMIGRASIAN DI MASA COVID-19: DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA
(*Immigration Policy During Covid-19: Human Rights Perspective*)

Shofia Trianing Indarti
Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI, Surabaya
shofia.trianing@mail.ugm.ac.id

ABSTRACT

Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) appeared at the end of 2019 in Wuhan, Hubei Province, China. The virus spread to various countries, including Indonesia. To prevent Covid-19 from spreading in Indonesia, the government, through the Directorate General of Immigration, issued several policies while still upholding human rights. This research will answer two problems. First is how far forms of immigration policy related to Covid-19 from the perspective of human rights, second what are the obstacles faced when implementing the policy. The research method used is qualitative and with deductive thinking logic. This study concludes that the government sets two policies during Covid-19. They are restrictions for foreigners to Indonesian territory and passport services restrictions. In principle, the two policies do not contain elements of human rights violations. Besides of that, there is no significant obstacle in the process of implementing the policy so that everything went on while still upholding human rights.

Keywords: covid-19; policy; immigration; human rights.

ABSTRAK

Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) muncul di akhir tahun 2019 di Wuhan, Ibu Kota Provinsi Hubei, salah satu provinsi di Tiongkok. Virus tersebut menyebar ke berbagai negara termasuk Indonesia dalam waktu yang singkat. Agar Covid-19 tidak semakin menyebar di Indonesia, Pemerintah melalui Direktorat Jenderal Keimigrasian mengeluarkan beberapa kebijakan dengan tetap menjunjung tinggi HAM. Rumusan masalah pada penelitian ini adalah seberapa jauh kebijakan keimigrasian terkait Covid-19 dalam perspektif HAM dan apa saja kendala yang dihadapi saat menerapkan kebijakan tersebut. Metode penelitian yang digunakan bersifat kualitatif dan dengan logika berfikir deduksi. Kesimpulan dari penelitian bahwa terdapat dua kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah selama Covid-19, yaitu pembatasan WNA ke wilayah Indonesia dan pembatasan pelayanan paspor. Kedua kebijakan tersebut pada hakikatnya tidak mengandung unsur pelanggaran HAM. Selain itu, tidak ditemukan kendala yang berarti dalam proses penerapan kebijakan tersebut, sehingga semua berjalan dengan tetap menjunjung tinggi HAM.

Kata kunci: covid-19; kebijakan; imigrasi; HAM.

PENDAHULUAN

Corona Virus Disease 2019 atau lebih dikenal Covid-19 diketahui muncul di akhir tahun 2019 di Wuhan, Ibu Kota Provinsi Hubei, salah satu provinsi di Tiongkok. Dalam waktu yang cukup singkat, virus ini menyebar ke berbagai Negara Asia, seperti Korea, Hongkong, Taiwan, Malaysia, Singapura, Indonesia, Iran, dan lain sebagainya. Tak hanya di Asia, ternyata virus Covid-19 perlahan juga merambah benua Eropa, Australia, bahkan Amerika.

Di Indonesia sendiri, kasus positif Covid-19 diumumkan pertama kali oleh Presiden Jokowi dan Menteri Kesehatan pada tanggal 2 Maret 2020. Berawal dari dua kasus positif di Depok, Jawa Barat, jumlah penderita dengan cepat berlipat ganda dan terus tersebar ke 34 provinsi di Indonesia. Pertanggal 11 Mei 2020 di Indonesia tercatat 14.265 orang dinyatakan positif Covid-19, 2.881 orang dinyatakan sembuh, dan 991 orang dinyatakan meninggal dunia[1].

Hingga bulan Mei 2020, belum ada kebijakan global yang ampuh untuk menghentikan Covid-19. Hal tersebut dapat dilihat dari perbedaan kebijakan yang diambil masing-masing negara. Misalnya, negara tetangga seperti Malaysia lebih memilih untuk melakukan *lockdown* untuk menekan jumlah Covid-19. Istilah *lockdown* diambil dari bahasa Inggris yang berarti 'terkunci'. Jika dikaitkan dengan kasus Covid-19 arti *lockdown* adalah mengunci seluruh akses masuk dan keluar dari suatu daerah maupun negara. Jika suatu daerah dikunci, maka semua fasilitas publik ditutup. Mulai dari sekolah, transportasi umum, tempat umum, perkantoran, hingga pabrik. Aktivitas warganya dibatasi. Bahkan ada negara yang menerapkan jam malam[2]. Kebijakan *lockdown* di Malaysia berlaku selama 2 minggu sejak tanggal 18 Maret 2020. Kebijakan pembatasan pergerakan ini membuat Malaysia menutup akses masuk maupun ke luar negeri untuk sementara waktu[3]. Selain Malaysia, kebijakan *lockdown* juga dilakukan oleh di Kota Wuhan, China, dan beberapa Negara Eropa seperti Italia, Denmark, Spanyol, Irlandia, dan Belanda. Meski demikian, ada beberapa negara yang tidak melakukan *lockdown* seperti Vietnam, Rusia, dan Indonesia.

Pemerintah Indoneisa tidak mengambil kebijakan *lockdown* untuk menekan penyebaran wabah Covid-19 tetapi lebih memilih untuk melakukan kebijakan *social distancing* dan mengurangi mobilitas masyarakat dari satu tempat ke tempat lainnya[4]. Dalam hal mengurangi mobilitas ini, pemerintah melalui keimigrasian memiliki peranan yang sangat penting. Hal tersebut sesuai dengan pengertian keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara[5].

Untuk menjaga tegaknya kedaulatan negara, pemerintah dapat membuat kebijakan terkait dengan lalu lintas orang serta pengawasan orang asing di Indonesia. Bahkan, pemerintah melalui keimigrasian dapat menolak orang asing masuk wilayah Indonesia jika orang tersebut menderita penyakit menular yang membahayakan kesehatan umum yang dalam hal ini adalah penyakit Covid-19. Meski memiliki wewenang tersebut, keimigrasian tetap harus

---

1 Tim Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19, "Data Sebaran Covid-19 Di Indonesia," *Https://Covid19.Go.Id/*, last modified 2020, accessed May 11, 2020, https://covid19.go.id/.

2 Ahmad Faiz Ibnu Sani, "Timbang-Menimbang Lockdown Hadapi Wabah Corona Ala Pemerintah," *Tempo.Co*, last modified 2020, accessed March 20, 2020, https://nasional.tempo.co/read/1321846/timbang-menimbang-lockdown-hadapi-wabah-corona-ala-Pemerintah/full&view=ok.

3 Tim Kerja Kementerian Dalam Negeri, *Pedoman Umum Menghadapi Pandemi Covid-19 Bagi Pemerintah Daerah : Pencegahan, Pengendalian, Diagnosis Dan Manajemen* (Jakarta: Kementerian Dalam Negeri, 2020).

4 Debora Sanur, "Wacana Kebijakan Lockdown Dalam Menghadapi Covid-19 Di Indonesia," *Info Singkat* 12, no. 6 (2020): 25–30.

5 "Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian," 2011.

menjalankan kebijakannya dengan tetap menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Berdasarkan hal tersebut, maka tulisan ini akan membahas mengenai seberapa jauh bentuk kebijakan keimigrasian terkait Covid-19 apabila dilihat dari perspektif HAM dan apa saja kendala yang dihadapi saat menerapkan kebijakan tersebut. Tujuan dari penelitian adalah untuk mengetahui seberapa jauh kebijakan keimigrasian terkait Covid-19 apabila dilihat dari perspektif HAM dan untuk mengetahui kendala yang dihadapi saat menerapkan kebijakan tersebut. Pada penelitian ini, setidaknya terdapat ada dua manfaat yang diharapkan. Pertama, bagi masyarakat Indonesia diharapkan akan mampu memberikan penjelasan terkait kebijakan keimigrasian di masa pandemi Covid-19 dalam perspektif HAM. Kedua, diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan keilmuan bagi Direktorat Jenderal Imigrasi.

Hingga saat ini, penelitian kebijakan keimigrasian yang menyangkut tentang HAM sudah pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Pasaribu & Bobby membahas mengenai "Pelayanan Publik Keimigrasian berbasis HAM Sebagai Perwujudan Tata Nilai Pasti Kemenkumham." Dalam penelitiannya, dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik keimigrasian berbasis HAM berdasarkan nilai-nilai Pancasila harus menjadi prioritas utama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat[6].

Ashal juga pernah melakukan penelitian yang menyinggung tentang Covid-19 yaitu dengan judul, "Pengaruh Work From Home Terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara Di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan." Berdasarkan penelitiannya dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan Work from Home di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan berjalan dengan baik, tidak ditemukan faktor penghambat yang terlalu berarti terhadap kinerja dan kinerja para pegawai tetap terjaga dengan tetap mengedepankan pelayanan prima dan tidak mengesampingkan protokol kesehatan yang ada[7].

Pradana, Casman, dan Nuraini melakukan penelitian dengan judul "Pengaruh Kebijakan *Social Distancing* Pada Wabah Covid-19 Terhadap Kelompok Rentan di Indonesia." Berdasarkan penelitiannya dapat disimpulkan bahwa peran orang tua selama masa isolasi adalah hal terpenting bagi anak. Ibu hamil sendiri memiliki perubahan fisiologis dan psikologis yang tidak menentu, sehingga diperlukan berbagai cara untuk memenuhi kebutuhan unik yang dimiliki oleh ibu hamil. Kelompok lansia menjadi kelompok paling berisiko menularkan dan tertular virus, isolasi dianggap tepat, namun harus tetap memperhatikan kebutuhan lansia sesuai tingkat kemandiriannya. *Social distancing* berdampak signifikan pada kelompok rentan, untuk itu diperlukan keseriusan dan kerjasama setiap lini[8].

Berdasarkan pada ketiga penelitian di atas, dapat kita ketahui bersama bahwa penelitian terkait HAM masih pada seputar pada hak sosial yang berupa hak atas pelayanan dari pemerintah dan hak atas kesehatan. Dengan demikian, penulis berkesempatan untuk membahas lebih lanjut seberapa jauh kebijakan keimigrasian yang menyangkut HAM di masa Covid-19 terutama terkait dengan hak atas kebebasan bergerak, hak atas kesehatan, dan hak atas pelayanan dari Pemerintah.

[6] Pramella Yunidar Pasaribu and Bobby Briando, "Pelayanan Publik Keimigrasian Berbasis HAM Sebagai Perwujudan Tata Nilai 'PASTI' Kemenkumham," *Jurnal HAM* 10, no. 1 (2019): 39–56.

[7] Rezeky Ana Ashal, "Pengaruh Work From Home Terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara Di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14 (2020): 223–242.

[8] Anung Ahadi Pradana, Casman, and Nuraini, "Pengaruh Kebijakan Social Distancing Pada Wabah Covid-19 Terhadap Kelompok Rentan Di Indonesia" 09, no. 02 (2020): 61–67.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif digunakan untuk menemukan dan memahami apa yang tersembunyi di balik fenomena yang merupakan sesuatu yang sulit untuk dipahami secara memuaskan[9]. Penelitian ini bersifat kepustakaan. Oleh sebab itu, teknik pengumpulannya datanya dilakukan melalui studi dokumen peraturan perundang-undangan yang menyangkut permasalahan kebijakan keimigrasian di masa Covid-19. Peraturan perundang-undangan tersebut meliputi UU RI No 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, Permenkumham RI No 3 Tahun 2020 Tentang Penghentian Sementara Bebas Visa Kunjungan, Visa, dan Pemberian Izin Tinggal Keadaan Terpaksa Bagi Warga Negara Republik Rakyat Tiongkok, Permenkumham RI No 7 Tahun 2020 Tentang Pemberian Visa dan Izin Tinggal dalam Upaya Pencegahan Masuknya Virus Corona, Permenkumham RI No 8 th 2020 Tentang Penghentian Sementara Bebas Visa Kunjungan dan Visa Kunjungan Saat Kedatangan serta Pemberian Izin Tingal Keadaan Terpaksa, Permenkumham RI No 11 Tahun 2020 Tentang Pelarangan Sementara Orang Asing Masuk Wilayah Negara RI, UU RI No 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, dan UUD RI 1945.

Agar penelitian ini lebih terfokus, maka data yang digunakan adalah data terkait permasalahan Covid-19 yang diambil sejak bulan Februari-Mei 2020. Adapun teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan logika deduksi yang berpangkal dari pernyataan yang bersifat umum kemudian diajukan pernyataan bersifat khusus, dari kedua premis tersebut kemudian ditarik suatu kesimpulan yang lebih khusus[10]. Dalam hal ini, data-data yang telah terkumpul diidentifikasi, lalu dikelompokkan sesuai kategorinya, kemudian ditafsirkan untuk selanjutnya ditarik kesimpulan guna menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

[9] Elisabeth Nurhaini Butarbutar, *Metode Penelitian Hukum* (Bandung: Refika Aditama, 2018), 66-67.

[10] Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Predana, 2014), 35.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

A. Konsep Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Keimigrasian

Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan salah satu topik pembicaraan yang sangat menarik karena menyangkut hak dasar dari seorang manusia. Menurut UU RI No 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia[11]. UDHR l948 menegaskan bahwa "semua orang yang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat serta hak-hak yang sama. Mereka sebagai manusia telah dikaruniai akal dan hati nurani dan kehendak saling mengenal, bergaul satu sama yang lainnya dalam semangat persaudaraan[12].

Adapun Hernadi Affandi berpendapat bahwa HAM adalah hak manusia yang penting dan mendasar sebagai pemberian Tuhan pada saat kelahiran yang diperlukan untuk menjaga harkat dan martabat kemanusiaan. Hernadi Affandi lebih lanjut menambahkan bahwa tidak semua hak adalah HAM, tetapi HAM adalah hak. Dalam hal ini, HAM merupakan hak yang "penting dan mendasar", karena tidak semua hak bersifat penting dan mendasar sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai HAM. Dengan kata lain, hanya hak yang penting dan mendasar saja yang dapat dikategorikan sebagai HAM[13]. Berdasarkan pada beberapa definisi

[11] "Undang-Undang RI No . 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia," 1999.

[12] "Universal Declaration of Human Rights," 1948.

[13] Hernadi Affandi, "Konsepsi, Korelasi, Dan Implementasi Hak Asasi Manusia Dan Good Governance," in *Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia (Kajian Multi Perspektif)*, ed. Eko Riyadi and Supriyanto Abdi (Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas

tersebut, dapat kita ketahui bersama bahwa HAM adalah hak dasar yang melekat pada manusia secara otomatis dan tidak tergantung pada pengakuan. Akan tetapi, dalam proses pelaksanaannya harus diatur dalam seperangkat hukum.

Untuk menentukan rumusan dasar dan acuan standar dalam pelaksanaan HAM, maka dibuatlah Prinsip-Prinsip Pokok HAM. Prinsip tersebut antara lain universalitas (*universality*), tak terpisahkan (*indivisibility*), martabat manusia (*human dignity*), pengakuan akan hak yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable rights*), perlindungan khusus (*special protection*), dan tanggung jawab negara (*state irresponsibility*)[14].

Berikut adalah penjabaran mengenai Prinsip-Prinsip Pokok HAM:

1. Prinsip universalitas (*universality*) merupakan pengakuan bahwa hak asasi manusia adalah hak-hak kodrati yang melekat pada manusia yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi terpenuhinya martabat kemanusiaanya.
2. Prinsip tak terpisahkan (*indivisibility*) mengacu pada pemaknaan bahwa hak asasi manusia adalah hak dasar, kodrati, dan alami yang melekat secara tak terpisahkan dari manusia.
3. Prinsip martabat manusia (*human dignity*) adalah bahwa setiap manusia dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati nurani untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, bernegara, dan bernegara dalam semangat persaudaraan.
4. Prinsip pengakuan akan hak yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable rights*) mengacu pada delapan kategori hak yang tidak dapat dikurangi seperti hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk tidak diperhamba, hak untuk tidak dipenjara karena pailit, hak untuk bebas dari pemberlakuan secara surut, hak pengakuan sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak kebebasan beragama.
5. Prinsip perlindungan khusus (*special protection*) mengacu pada pengakuan akan keberadaan masyarakat hukum adat dan kebutuhan akan perlindungan eksistensi mereka termasuk hak ulayat.
6. Prinsip tanggung jawab negara (*state irresponsibility*) mengacu pada ketentuan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan Hak Asasi Manusia terutama menjadi tanggung jawab pemerintah[15].

Pemahaman tentang HAM tidak hanya diakui di Indonesia melainkan juga diakui secara universal. Perjalanan panjang untuk menegakkan HAM juga dilakukan oleh negara-negara lain guna mencapai kehidupan bermartabat bebas dari penjajahan, perbudakan, dan penyiksaan. Salah satu keberhasilan usaha tersebut adalah dengan disetujuinya *Universal Declaration of Human Right* (Deklarasi Universal HAM) oleh PBB pada tahun 1948. Dengan demikian, semua negara di dunia secara moral dituntut untuk menghormati, menegakkan, dan melindungi HAM[16].

Aktor utama yang dibebani tugas untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi HAM adalah pemerintah melalui aparatur pemerintahannya. Hal tersebut termuat dalam UUD RI 1945 Pasal 28I Ayat 4 yang berbunyi, "Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah." Imigrasi sebagai salah satu perwujudan aparatur; pemerintah memiliki tugas untuk mengemban amanah tersebut. Sebagai penjaga pintu gerbang negara, pihak imigrasi memiliki peran yang

Islam Indonesia (PUSHAM UII) Yogyakarta, 2007), 55.

[14] "Undang-Undang RI No . 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia."

[15] Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi Manusia: Perspektif Internasional, Regional, Dan Nasional* (Depok: RajaGrafindo Persada, 2018), 231.

[16] Jazim Hamidi and Charles Christian, *Hukum Keimigrasian Bagi Orang Asing Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), 10.

sangat sentral untuk terus memantau pergerakan orang yang masuk dan keluar wilayah Indonesia. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 yang berbunyi, "Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara.

Pemerintah selain memiliki tugas sebagaimana tertuang pada Pasal 8 Undang-Undang No 39 Tahun 1999 juga berwenang untuk melakukan pembatasan (*limitation*) HAM dalam situasi tertentu. Dalam bukunya yang berjudul *introduction to the International Human Rights regime,* Manfred menjelaskan bahwa pembatasan (*limitation*) HAM merupakan kewenangan negara untuk membatasi pemenuhan, perlindungan, dan penghormatan HAM dalam kondisi dan syarat-syarat tertentu[17].

Proses pembatasan HAM tidak serta merta dapat dilakukan, tetapi harus melalui mekanisme tertentu. Hal tersebut tertuang pada UUD RI 1945 Pasal 28J Ayat 2 yang berbunyi, "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis." Adapun UU RI Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (KIHSP) mengatur syarat dan ketentuan pembatasan HAM dengan ketat, yaitu:

1. Ditetapkan berdasarkan hukum (legalitas)
2. Memiliki batas waktu dengan mekanisme pengawasan yang ketat (deklaratif)
3. Benar-benar diperlukan (*necessary*)
4. Pengaturan yang jelas, ketat, dan tidak multitafsir
5. Proporsional
6. Non-diskriminasi

Pandemi Covid-19 merupakan bencana global, sehingga Pemerintah Indonesia akhirnya meresponnya dengan menetapkannya sebagai keadaan darurat kesehatan sekaligus merupakan bencana non-alam secara nasional. Penetapan status kedaruratan kesehatan tersebut secara legal tertuang Keppres No 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan Keppres No 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Status Bencana Non-alam secara Nasional. Dalam situasi darurat tersebut, maka Pemerintah dapat mengurangi ataupun membatasi Hak Asasi Manusia tertentu. Pembatasan tersebut haruslah bersifat sementara waktu, dimaksudkan untuk tujuan mengatasi krisis dan tidak boleh dilakukan sewenang-wenang.

Kita tentu tidak akan memungkiri bahwa Wilayah Indonesia sangatlah luas. Wilayahnya cenderung terbuka baik lewat jalur darat, laut, maupun udara memudahkan warganya untuk masuk dan keluar wilayah Indonesia. Untuk itulah, pemerintah harus menyediakan sarana dan prasarana penunjang berupa pintu-pintu perlintasan negara guna memfasilitasi hak dan kebebasan setiap warga yang melintas dengan aman dan terjamin kesehatannya. Pintu perlintasan tersebut dapat berupa bandar udara, pelabuhan laut, maupun pos lintas batas.

Pintu perlintasan negara atau dalam istilah keimigrasian lebih dikenal dengan Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) di samping memiliki fungsi kegiatan sosial, ekonomi, politik, juga memuat aspek hukum[18]. Dengan kata lain, bahwa setiap warga negara yang masuk ataupun keluar Wilayah Indonesia harus tunduk dan patuh terhadap hukum yang berlaku. Begitu juga sebaliknya, sebagai negara yang menjunjung tinggi HAM, Pemerintah Indonesia wajib

[17] Manfred Nowak, *Introduction to the International Human Rights Regime* (Leiden: Brill, 2004), 57.

[18] Daud Kasianus, *Perbatasan Wilayah Negara RI* (Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2008), 111.

memberikan perlindungan hukum bagi warga negaranya yang ada di dalam maupun di luar negeri, serta warga asing yang ada di Indonesia. Terkait dalam situasi Covid-19 ini, maka pihak imigrasi dapat menolak WNA untuk memasuki wilayah Indonesia jika diduga WNA tersebut menderita penyakit menular seperti Covid-19 yang dapat membahayakan kesehatan umum. Ketika pihak imigrasi telah melakukan serangkaian pemeriksaan dan diduga kuat WNA tersebut akan berpotensi membahayakan kesehatan umum masyarakat Indonesia, maka hal tersebut bukanlah bentuk pelanggaran HAM, melainkan kewajiban sebagai aparatur negara untuk melindungi rakyatnya.

Untuk meningkatkan peran serta imigrasi dalam upaya menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia, setidaknya ada empat fungsi dari keimigrasian yang diembannya, yaitu pelayanan keimigrasian, penegakan hukum, keamanan negara, dan fasilitator pembangunan kesejahteraan manusia[19]. Berikut akan dijabarkan mengenai keempat fungsi tersebut.

Pertama, pelayanan keimigrasian. Pelayanan publik yang dalam hal ini berbentuk pelayanan keimigrasian merupakan upaya negara untuk memenuhi hak warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang dikeluarkan oleh instansi keimigrasian. Pelayanan tersebut dapat berupa pelayanan izin tinggal bagi WNA, penerbitan paspor bagi WNI, bahkan hingga pelayanan informasi seputar keimigrasian lewat *call center* ataupun media sosial. Sebagai bentuk komitmen akan terselenggaranya pelayanan publik berbasis HAM, maka Kemenkumham mengeluarkan Permenkumham RI No. 27 Tahun 2018 Tentang Penghargaan Pelayanan Publik Berbasis Hak Asasi Manusia. Di dalamnya disebutkan bahwa, kriteria penilaian Pelayanan Publik Berbasis HAM didasarkan pada:

a. Aksesibilitas dan ketersediaan fasilitas;
b. Ketersediaan petugas;
c. Kepatuhan pejabat, pegawai, dan pelaksana terhadap Standar Pelayanan masing-masing bidang pelayanan;

[19] "Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian."

Ketersediaan fasilitas keimigrasian dan kemudahan dalam menjangkaunya merupakan salah satu kunci untuk memudahkan masyarakat menikmati layanan keimigrasian. Untuk itulah, beberapa Kantor Imigrasi berinovasi seperti membentuk Unit Layanan Paspor (ULP) di tempat-tempat yang strategis, layanan antrean berbasis *online* lewat APAPO, pelayanan paspor keliling saat sabtu atau minggu, dan lain sebagainya.

Selain itu, ketersediaan petugas juga menjadi kunci sukses akan terjaminnya pelayanan keimigrasian berbasis HAM. Meski peran teknologi hampir dapat menggantikan tugas manusia, tetapi peran petugas keimigrasian dalam melakukan pelayanan masih sulit tergantikan. Dalam pelayanan paspor misalnya, peran petugas dapat dikatakan dominan untuk menentukan kelayakan seseorang untuk berhak mendapatkan paspor atau tidak. Mulai dari pengecekan berkas yang harus dilakukan secara manual, proses entri data, proses wawancara, foto, cetak, hingga pengesahan. Semua harus dilakukan oleh petugas yang berkompeten di bidangnya.

Satu lagi yang tidak kalah penting adalah kepatuhan pejabat, pegawai, dan pelaksana terhadap standar pelayanan pada masing-masing bidang. Tiap-tiap bidang layanan harus memiliki *Standar Operating Procedure* (SOP) pelayanan sebagai acuan dalam pelaksanaan kegiatan pelayanan sehingga konsistensi kinerja petugas terjamin. Dengan adanya SOP, maka tugas dari pejabat, pegawai, dan pelaksana dapat terpetakan dengan baik sehingga tidak ada tumpang tindih di antara ketiganya dan masyarakat dapat terlayani dengan baik.

Kedua, penegakan hukum. Pada prinsipnya, setiap orang mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum. Asas ini disebut juga *equality before the law* yang disebut dalam Pasal 7 Universal Declaration of Human Rights (UDHR) yang berbunyi, "*All are equal before the law and are entitled without any discrimination to equal protection 25 of the law. All are entitled to equal protection against any discrimination*

in violation of this Declaration and against any incitement to such discrimination[20]." Hal tersebut juga termuat dalam UUD RI 1945 Pasal 28D Ayat I yang berbunyi, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."

Imigrasi sebagai salah satu instansi negara yang memiliki wewenang untuk melakukan penegakan hukum keimigrasian demi menjamin perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat. Pelaksanaan penegakan hukum keimigrasian termuat dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang keimigrasian melalui dua cara, yaitu:

1. Tindakan Administratif Keimigrasian (Bab VII, mulai dari Pasal 75-80)
2. Tindak Pidana Keimigrasian dalam suatu proses pengadilan (Bab XI, terdiri dari 23 Pasal 113-136). Delik pelanggaran diatur pada Pasal 116, 117, 120b, dan 133e. Sedangkan delik kejahatan diatur pada pasal 113-116 dikurangi pada point delik pelanggaran[21].

Tindakan Administrasi Keimigrasian merupakan kewenangan Pejabat Imigrasi yang diberikan kepada WNA di wilayah Indonesia yang dianggap melakukan tindakan berbahaya yang berpotensi dapat mengganggu ketertiban umum. Tindakan berbahaya tersebut misalnya dengan melakukan propaganda maupun melakukan tindakan berbau SARA hingga memecah belah bangsa. Adapun tindakan administratif keimigrasian tersebut dapat berupa:

a. Pencantuman dalam daftar pencegahan atau penangkalan;
b. Pembatasan, perubahan, atau pembatalan izin tinggal;
c. Larangan untuk berada di suatu tempat tertentu di wilayah Indonesia;
d. Keharusan untuk tinggal di suatu tempat tertentu di wilayah Indonesia;
e. Pengenaan biaya beban;
f. Deportasi

Adapun untuk tindak pidana keimigrasian merupakan kewenangan dari Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). PPNS melakukan serangkaian kegiatan mulai dari menerima laporan, pencarian alat bukti, melakukan pemeriksaan, hingga menyerahkan berkas perkara ke penuntut umum. Jenis pelanggaran yang biasa dilakukan oleh WNI adalah masuk dan keluar tanpa melalui TPI, memberikan perlindungan kepada orang asing secara ilegal, menjadi sponsor fiktif, terlibat dalam perdagangan manusia, dan memberikan data yang tidak benar saat melakukan permohonan paspor.

Jenis pelanggaran yang biasa dilakukan oleh WNA, adalah penyalahgunaan izin tinggal, menggunakan sponsor fiktif, tidak melakukan pelaporan saat terjadi perubahan status maupun alamat domisili, masuk menggunakan dokumen palsu, memalsukan identitas saat melakukan permohonan paspor RI, dan terlibat dalam perdagangan manusia. Dengan adanya sikap tegas dari keimigrasian ini, diharapkan tidak ada lagi WNI maupun WNA yang melakukan pelanggaran di bidang keimigrasian sehingga setiap WNI maupun WNA di Indonesia terjamin haknya untuk merasa aman dan tenteram dalam melakukan aktivitasnya.

Ketiga, keamanan negara. Keamanan negara saat ini menjadi isu yang sangat hangat berkat adanya era globalisasi. Kejahatan seperti jaringan perdagangan narkoba, perdagangan manusia, tindak pidana korupsi, pencucian uang berpotensi besar untuk merusak kemanan negara. Dalam hal ini, pihak imigrasi memiliki kewenangan penuh untuk mencegah WNI yang bermasalah untuk keluar negeri maupun menangkal WNA yang berpotensi mengusik keamanan negara.

Selain itu, pihak imigrasi juga melakukan pengawasan penuh bagi WNI maupun WNA. Bagi WNI, pengawasan keimigrasian dapat dimulai saat mengajukan permohonan paspor, kemudian saat keluar dan masuk wilayah Indonesia, hingga bahkan saat WNI tersebut

[20] "Universal Declaration of Human Rights."
[21] Dedy Chairil Zain, *Tindak Pidana Keimigrasian Di Indonesia* (Yogyakarta: Karya Bakti Makmur, 2020), 39.

telah berada di luar wilayah Indonesia. Sedangkan untuk WNA, pengawasan keimigrasian data dimulai saat permohonan visa, saat masuk dan keluar wilayah Indonesia, saat pemberian izin tinggal, dan saat berada di wilayah Indonesia.

Keempat, fasilitator pembangun kesejahteraan masyarakat. Untuk mendukung program pemerintah untuk mesejahterakan rakyat, keimigrasian telah mengeluarkan beberapa kebijakan terutama di bidang perekonomian dan pariwisata. Kebijakan keimigrasian bagi WNI dapat berupa terus meningkatkan pelayanan dokumen perjalanan. Bagi WNA, dengan menerapkan kebijakan Bebas Visa Kunjungan (BVK), Visa Kunjungan Saat Kedatangan (VKSK), *Visa on Arrival* (*VoA*), dan penyederhanaan prosedur izin tinggal.

B. Kebijakan Keimigrasian di Masa Pandemi Covid-19 dalam Perspektif HAM

Sejak merabaknya isu Covid-19 di kota Wuhan, Provinsi Hubei, Tiongkok pada akhir tahun 2019, Pemerintah terus memantau perkembangan virus tersebut agar tidak sampai memasuki wilayah Indonesia. Untuk mencegah masuknya Covid-19, pemerintah mengeluarkan berbagai macam kebijakan terutama di bidang keimigrasian yang memiliki wewenang untuk menerapkan sistem kebijakan selektif (*selective policy*) terhadap orang asing dengan tetap menjunjung tinggi HAM[22]. Tidak hanya itu, pemerintah juga mengeluarkan beberapa kebijakan di bidang keimigrasian pada saat Covid-19 mulai menyebar di wilayah Indonesia. Berikut adalah penjelasan lebih lanjut mengenai kebijakan tersebut.

1. Kebijakan Pembatasan WNA ke Wilayah Indonesia

Mungkin tidak ada yang pernah menyangka bahwa awal tahun 2020 akan tercatat sebagai momen yang tak terlupakan bagi sebagian besar penduduk dunia. Pasalnya, dalam hitungan bulan virus Covid-19 menyebar dari satu negara ke negara lainnya. Hingga per tanggal 18 Maret 2020, Kemkes RI yang mengutip WHO mencatat bahwa virus tersebut telah menyebar ke 160 negara dengan jumlah korban positif sebanyak 191.127 kasus dan korban meninggal dunia sebanyak 7.807 kasus[23]. Untuk mengantisipasi penyebarannya di Indonesia, pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijakan terutama terkait dengan WNA mengingat sumber virus tersebut berasal dari luar negeri.

Kebijakan keimigrasian pertama yang diambil oleh pemerintah terkait dengan pencegahan Covid-19 adalah dengan mengeluarkan Permenkumham RI No 3 Tahun 2020 Tentang Penghentian Sementara Bebas Visa Kunjungan, Visa, dan Pemberian Izin Tinggal Keadaan Terpaksa Bagi Warga Negara Republik Rakyat Tiongkok. Kebijakan tersebut diterbitkan pada tanggal 5 Februari 2020 dengan maksud untuk menghentikan sementara pemberian Bebas Visa Kunjungan (BVK) dan visa bagi WNA Republik Rakyat Tiongkok serta orang asing yang memiliki riwayat perjalanan ke negara Republik Rakyat Tiongkok dalam kurun waktu 14 (empat belas) hari sebelum memasuki Wilayah Indonesia. Adapun WNA Republik Rakyat Tiongkok yang telah terlanjur di Indonesia dan tidak dapat kembali ke negaranya karena tidak adanya alat angkut, maka pemerintah memberikan Izin Tinggal Keadaan Terpaksa (ITKT).

Guna meningkatkan upaya pencegahan Covid-19 di wilayah Indonesia, pemerintah per tanggal 28 Maret 2020 mencabut Permenkumham RI No 3 Tahun 2020 dan menggantinya dengan Permenkumham RI No 7 Tahun 2020 tentang Pemberian Visa dan Izin Tinggal dalam Upaya Pencegahan Masuknya Virus Corona. Di dalamnya, memuat aturan penghentian

[22] "Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian."

[23] Humas Kemkes RI, "Situasi Terkini Perkembangan Coronavirus Disease (COVID-19) 19 Maret 2020," *Kemkes RI*, last modified 2020, accessed March 20, 2020, https://covid19.kemkes.go.id/situasi-infeksi-emerging/info-corona-virus/situasi-terkini-perkembangan-coronavirus-disease-covid-19-19-maret-2020/#.Xz3JrPMzbIU.

sementara pemberian Bebas Visa Kunjungan (BVK) dan Visa Kunjungan saat Kedatangan/ *Visa on Arrival* (VOA) bagi WNA yang pernah berkunjung ke Tiongkok dalam kurun waktu 14 hari sebelum masuk ke Indonesia.

Meski demikian, pemerintah masih memberikan sedikit kelonggaran dengan memberikan visa kunjungan dan visa tinggal terbatas bagi WNA yang mengajukan permohonan visa kepada Pejabat Dinas Luar Negeri di Perwakilan Republik Indonesia di Republik Rakyat Tiongkok berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kelonggaran ini dapat diartikan bahwa sebenarnya pemerintah belum sepenuhnya melarang WNA yang pernah singgah di Republik Rakyat Tiongkok untuk memasuki Indonesia tetapi untuk memastikan bahwa WNA tersebut telah memiliki visa dari perwakilan RI sesuai dengan maksud dan tujuan kunjungan yang jelas.

Permohonan visa kepada Pejabat Dinas Luar Negeri di Perwakilan Republik Indonesia di Republik Rakyat Tiongkok dapat diajukan dengan syarat membawa surat bebas Covid-19 dari otoritas kesehatan setempat dalam Bahasa Inggris, telah berada 14 (empat belas) hari di wilayah Republik Rakyat Tiongkok yang bebas Covid-19, dan bersedia dikarantina selama 14 (empat belas) hari oleh Pemerintah Republik Indonesia atau singgah/transit 14 (empat belas) hari di negara lain yang tidak terjangkit Covid-19 sebelum masuk ke wilayah Indonesia.

Pada Permenkumham RI No 7 Tahun 2020 juga disebutkan bagi WNA Tiongkok, WNA pemegang izin tinggal Tiongkok, dan suami atau istri atau anak dari WNA Tiongkok yang terlanjur berada di Indonesia dan tidak dapat kembali karena tidak adanya alat angkut, maka diberikan izin tinggal keadaan terpaksa. Adapun WNA Tiongkok pemegang izin tinggal tetap yang masa berlaku izin masuk kembalinya telah berakhir, dapat diberikan izin masuk kembali dalam keadaan terpaksa melalui permohonan kepada Pejabat Imigrasi di Perwakilan Republik Indonesia. WNA pemegang izin tinggal tetap tersebut dapat mendatangi pejabat imigrasi di Perwakilan Republik Indonesia untuk meminta surat rekomendasi agar dapat memasuki Indonesia. Izin masuk kembali dalam keadaan terpaksa diberikan agar masa berlaku ITAP-nya tidak hangus, sehingga WNA tersebut dapat kembali masuk ke Indonesia setelah masa pandemi Covid-19. Dalam hal ini, penjamin dapat mengajukan perpanjangan izin tinggal bagi WNA pemegang izin tinggal terbatas atau izin tinggal tetap yang berada di Tiongkok kepada Kepala Kantor Imigrasi tanpa kehadiran yang bersangkutan dengan melampirkan rekomendasi atau notifikasi dari instansi berwenang.

Penemuan kasus Covid-19 di Indonesia pertama kali diumumkan oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 2 Maret 2020. Setidaknya dua WNI asal Depok, Jawa Barat yang dinyatakan positif Covid-19. Pada fase awal ini, pemerintah tampaknya pemerintah masih sangat berhati-hati dalam mengambil kebijakan dan lebih memilih untuk melakukan pencegahan mandiri dengan cara *social distancing*, menjaga kebersihan, dan membatasi perjalanan jika tidak begitu mendesak.

Kementerian Luar Negeri RI juga memberikan himbauan di antaranya agar masyarakat lebih membatasi kepergian ke luar negeri. Bagi yang terlanjur berada di luar negeri agar segera kembali ke Indonesia sebelum mengalami kesulitan penerbangan. Selain itu, pemerintah juga melarang masuk WNA yang dalam 14 hari terakhir berkunjung ke Negara Iran, Italia, Vatikan, Spanyol, Perancis, Jerman, Swiss, dan Inggris[24]. Pelarangan tersebut dikarenakan banyaknya korban positif Covid-19 pada negara-negara tersebut.

Seiring bertambahnya jumlah penderita Covid-19, Menteri Hukum dan HAM mencabut RI No 7 Tahun 2020 dan mengeluarkan Permenkumham RI No 8 th 2020 Tentang Penghentian Sementara Bebas Visa Kunjungan dan Visa Kunjungan Saat Kedatangan serta Pemberian Izin Tinggal

[24] "Kemenlu RI." *Kebijakan Tambahan Pemerintah Indonesia Terkait Perlintasan Orang dari dan ke Indonsia, 17 Maret 2020*. Accessed Maret 20, 2020. *Kemlu.go.id*

Keadaan Terpaksa. Kebijakan tersebut ditetapkan sejak tanggal 18 Maret 2020. Melalui kebijakan ini, pemerintah sementara waktu menghentikan pemberian Bebas Visa Kunjungan dan Visa Kunjungan Saat Kedatangan bagi WNA. Sementara bagi WNA yang negaranya terdampak kebijakan *lockdown* diberikan Izin Tinggal Keadaaan Terpaksa, Izin Tinggal Terbatas, Izin Tinggal Tetap, Izin Masuk Kembali dan Tanda Masuk. Kebijakan tersebut dinilai tepat mengingat banyaknya negara yang telah melakukan *lockdown* seperti negara tetangga Malaysia yang melakukan *lockdown* pertanggal 18 Maret 2020.

Untuk terus meningkatkan upaya pencegahan Covid-19, pemerintah mencabut Permenkumham RI No 8 th 2020 dan menggantinya Permenkumham RI No 11 Tahun 2020 tentang Pelarangan Sementara Orang Asing Masuk Wilayah Negara RI. Melalui Permenkumham tersebut, Pemerintah melarang WNA untuk memasuki Indonesia untuk sementara waktu dan berlaku sejak 2 April 2020 hingga 29 September 2020. Akan tetapi, pelarangan itu tidak berlaku bagi WNA pemegang ITAS, ITAP, pemegang Visa Diplomatik dan Visa Dinas, pemegang Izin Tinggal Diplomatik dan Izin Tinggal Dinas, tenaga bantuan medis, pangan, alasan kemanusian, awak alat angkut, dan yang akan bekerja di proyek strategis nasional. Sejak tanggal 6 Februari – 19 April 2020, pihak imigrasi telah menolak 239 orang asing untuk memasuki wilayah Indonesia. Penolakan tersebut dilakukan di Tempat Pemeriksaan Keimigrasian (TPI) baik di bandara, pelabuhan laut, maupun pos lintas batas[25].

Perlu disadari bersama bahwa tidak mudah untuk mengambil kebijakan dengan cepat dan tepat di bawah tekanan pandemi Covid-19. Apabila dicermati bersama, kebijakan menyangkut WNA dilakukan secara bertahap. Pemerintah tampaknya tidak memilih opsi *lockdown* seperti yang dilakukan oleh negara-negara lain tetapi lebih memilih untuk melakukan penyaringan terhadap WNA yang benar-benar memiliki manfaat besar bagi bangsa Indonesia, seperti WNA yang bekerja sebagai tenaga bantuan dan dukungan medis, pangan, dan alasan kemanusiaan, serta WNA yang akan bekerja pada proyek strategis nasional. Selain itu, pemerintah juga masih mempertimbangkan aspek HAM terutama berkaitan tentang hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan serta bekerja dalam rangka memenuhi hajat hidupnya dengan mengizinkan WNA pemegang ITAS dan ITAP untuk dapat memasuki Indonesia.

Namun, di balik kebijakan yang di-ambil oleh pemerintah tetap saja ada celah yang harus kita cermati bersama. Bagi sebagian besar WNA yang berada di Indonesia dan memiliki penjamin, tidak akan merasa kesulitan untuk hidup. Berbeda halnya dengan misalnya tiga turis asal Rusia yang sempat viral karena kedapatan mengamen di sebuah pasar Keboen Roek di Mataram, Nusa Tenggara Barat (NTB). Ketiganya datang ke Indonesia menggunakan Bebas Visa Kunjungan (BVK) melalui Bandara Sultan Syarif Kasim II Pekanbaru, Riau pada tanggal 16 Maret 2020. Selanjutnya mereka berlibur ke Bali. Oleh karena biaya hidup di Bali mahal, mereka berpindah ke Lombok di pekan ke tiga bulan April. Mereka telah merencanakan untuk berlibur di Lombok selama beberapa pekan kemudian melanjutkan perjalanan ke Jawa. Tetapi, karena adanya pandemi Covid-19 yang mengakibatkan semua akses jalan ke Bali dan Jawa ditutup, mereka memilih untuk menetap di Lombok. Untuk bertahan hidup, mereka melakukan aktivitas mengamen di pasar[26].

Pada kasus di atas, ketiga WNA pemegang BVK tersebut diberikan hak untuk

[25] Wira Suryantala, "Imigrasi Tolak 239 WNA Masuk Indonesia Selama Pandemi Corona," last modified 2020, accessed December 20, 2020, https://m.cnnindonesia.com/nasional/20200419223910-20-495080/imigrasi-tolak-239-wna-masuk-indonesia-selama-pandemi-corona.

[26] Idham Kholid, "Masuk Via Pekanbaru, Begini Perjalanan Pasutri WN Rusia Hingga Ngamen Di NTB," accessed December 20, 2020, https://news.detik.com/berita/d-5001325/masuk-via-pekanbaru-begini-perjalanan-pasutri-wn-rusia-hingga-ngamen-di-ntb .

tetap tinggal di Indonesia dengan diberikannya Izin Tinggal Keadaan Terpaksa (ITKT) sesuai Permenkumham RI No 11 Tahun 2020 dengan alasan karena tidak adanya alat angkut yang mengangkutnya kembali ke negara asalnya. Namun, yang menjadi permasalahan adalah bahwa ketiga WNA pemegang BVK tersebut menyalahi izin tinggal keimigrasian karena melakukan kegiatan di luar semestinya. Apabila merujuk pada Permenkumham RI No 17 Tahun 2016 tentang Tempat Pemeriksaan Imigrasi Tertentu, Syarat, dan Tujuan Kedatangan Bagi Orang Asing yang Mendapatkan Bebas Visa Kunjungan, pemegang BVK hanya dapat melakukan kegiatan berupa:

a. Wisata;
b. Keluarga;
c. Sosial;
d. Seni dan budaya;
e. Tugas Pemerintahan;
f. Memberikan ceramah atau mengikuti seminar;
g. Mengikuti pameran internasional;
h. Mengikuti rapat yang diadakan dengan kantor pusat atau perwakilan di Indonesia; dan
i. Meneruskan perjalanan ke negara lain.

Oleh karena ketiga WNA Rusia tersebut kedapatan melakukan kegiatan mengamen di pasar, maka merujuk pada pasal 75 UU No 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian yang mana kegiatan ketiga WNA Rusia tersebut mengganggu ketertiban umum. Ketiga WNA tersebut mendapatkan Tindakan Administratif Keimigrasian (TAK) berupa deportasi sekaligus dimasukkan ke dalam daftar penangkalan. TAK tersebut bukanlah sebuah bentuk pelanggaran HAM yang dilakukan Imigrasi Indonesia terhadap WNA, melainkan sebagai upaya imigrasi dalam menjalankan fungsinya sebagai penegak hukum yang ada di Indonesia. Perihal alasan WNA melakukan kegiatan mengamen untuk bertahan hidup tentu tidak dapat dibenarkan, sebab seharusnya ketika WNA tersebut mengalami kesulitan terutama terkait hajat hidupnya, maka mereka dapat langsung melapor ke perwakilan negara yang bersangkutan yang ada di Indonesia untuk meminta bantuan.

Di masa pandemi Covid-19 ini, akan tampak bahwa tidak selamanya WNA terutama pemegang BVK memiliki banyak uang. Banyak di antara dari mereka yang hanya memiliki uang pas-pasan lalu melakukan perjalanan hemat atau sering disebut dengan *backpacker*. Ketika uang mereka habis sebelum jadwal kepulangan, mereka melakukan apa saja untuk bertahan hidup seperti mengemis, menggalang dana, bermain musik, atau bahkan bermain sulap. Melihat fenomena ini, pemerintah sudah sepatutnya untuk waspada dan menerapkan *selective policy* untuk menyeleksi WNA yang masuk secara lebih ketat. Masyarakat kita masih jauh dari kata makmur, tidak sepatutnya kita menambah masalah dengan kehadiran WNA yang mengganggu ketertiban umum.

Kebijakan pembatasan WNA ke Indonesia yang diambil oleh Pemerintah di masa pandemi Covid-19 pada hakikatnya adalah satu upaya pemerintah untuk menjaga kesehatan warganya. Pembatasan ini merupakan mekanisme yang sering digunakan oleh pemerintah suatu negara untuk membatasi hak-hak rakyat tanpa dikatakan melanggar hak asasi manusia[27]. Pembatasan WNA ke Indonesia tersebut terkait dengan adanya keputusan *World Health Organization* (WHO) yang menetapkan virus corona sebagai pandemi. Penetapan pandemi merujuk pada penyakit yang menyebar ke banyak orang di beberapa negara dalam waktu yang bersamaan. Jumlah penyebaran Covid-19 sendiri bertambah signifikan dan berkelanjutan secara global. Sehingga, tiap-tiap negara terdampak diharapkan dapat meningkatkan mekanisme tanggap darurat, mengkomunikasikan risiko Covid-19 ke warga, serta menemukan,

[27] Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi Manusia: Perspekatif Internasional, Regional, Dan Nasional* (Depok: Rajawali Pers, 2018), 58.

mengisolasi, menguji, dan merawat pasien yang terdampak[28].

2. Pembatasan Pelayanan Paspor

Setiap warga negara Indonesia yang ingin melakukan perjalanan ke luar negeri wajib memiliki dokumen perjalanan. Hal tersebut tertuang dalam UU RI No 6 tahun 2011 yang berbunyi, "Setiap orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia wajib memiliki dokumen perjalanan yang sah dan masih berlaku." Dokumen tersebut dapat berupa paspor maupun surat perjalanan laksana paspor. Penerbitan dokumen perjalanan pada hakikatnya merupakan salah satu bentuk upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk melindungi warga negara ketika berada di luar negeri.

Rangkaian proses penerbitan dokumen perjalanan merupakan salah satu bentuk pelayanan publik. Pelayanan publik sendiri menurut UU No 25 Tahun 2009 adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dalam hal ini, setelah WNI melakukan serangkaian proses maka ia berhak untuk menerima produk dari layanan administratif berupa dokumen perjalanan.

Pelayanan publik di bidang keimigrasian pada hakikatnya bersifat primer karena semua penyediaan barang/jasa publik tersebut diselenggarakan oleh pemerintah, dalam hal ini pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara, sehingga pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya[29]. Tingginya animo masyarakat untuk melakukan perjalanan ke luar negeri membuat Kantor Imigrasi seringkali kebanjiran pemohon hingga akhirnya menerapkan sistem antrian lewat Aplikasi Layanan Paspor Online (APAPO) untuk mengurainya. Adapun di masa pandemi ini, pemerintah menerbitkan dua kebijakan terkait pelayanan paspor Covid-19.

Pertama di pertengahan Maret 2020, pihak imigrasi masih belum menutup pelayanan keimigrasian, namun tetap mengikuti protokol kesehatan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Hal tersebut termuat dalam Surat Edaran Nomor SEK-02.OT.02.02 Tahun 2020 tentang Pencegahan dan Penanganan *Corona Virus Disease* (Covid-19) di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Surat edaran tersebut memuat himbauan kepada seluruh pegawai untuk melakukan upaya pencegahan penyebaran Covid-19. Misalnya, memastikan ketersediaan sarana cuci tangan, *hand sanitizer*, menjaga kebersihan lingkungan kantor, membatasi perjalanan dinas, melakukan pemeriksaan suhu badan, menghindari kontak fisik dengan pemohon, menggunakan masker, dan senantiasa melakukan klarifikasi terhadap berita Covid-19 serta tidak menyebarluaskan berita hoaks terkait Covid-19. Pada masa ini, animo masyarakat untuk melakukan permohonan dokumen perjalanan juga masih terhitung tinggi meski tujuannya juga bisa dianggap kurang relevan dengan situasi pandemi. Kebanyakan dari mereka melakukan permohonan paspor karena memanfaatkan kuota antrean yang kosong pada APAPO.

Oleh karena penyebaran Covid-19 semakin masif, maka pemerintah mulai tegas mengeluarkan kebijakan kedua untuk membatasi layanan keimigrasian. Pembatasan yang dilakukan oleh pemerintah tertuang dalam surat edaran yang dikeluarkan oleh Plt. Direktur Jenderal Imigrasi Nomor: IMI-GR.01.01-2114 Tahun 2020 tentang Pembatasan Layanan Keimigrasian dalam Rangka Mencegah penyebaran *Corona Virus Disease* (Covid-19). Dalam surat edaran tersebut memuat pertama, pelayanan hanya dibuka bagi pemohon dengan kebutuhan *emergency* (darurat), yaitu orang sakit yang dirujuk ke rumah sakit luar negeri, petugas

[28] Gita Laras Widyaningrum, "WHO Tetapkan COVID-19 Sebagai Pandemi Global, Apa Maksudnya?," *National Geographic Indonesia*, last modified 2020, accessed March 20, 2020, https://nationalgeographic.grid.id/read/132059249/who-tetapkan-covid-19-sebagai-pandemi-global-apa-maksudnya.

[29] Taufiqurokhman and Evi Satispi, *Teori Dan Perkembangan Manajemen Pelayanan Publik* (Tangerang Selatan: UMJ Press, 2018), 132.

misi penanganan Covid-19, kebutuhan melanjutkan studi ke luar negeri, dan Tenaga Kerja Indonesia (TKI). TKI yang dimaksud bukanlah pekerja yang baru akan di-berangkatkan ke negara penempatan, tetapi TKI yang sedang cuti dan berada di Indonesia yang harus memperpanjang kontraknya dengan perusahaan atau majikan di luar negeri sedangkan masa berlaku paspornya akan segera berakhir. Kedua, penon-aktifan sementara Aplikasi Pendaftaran Antrean Paspor Online (APAPO). Aplikasi APAPO merupakan aplikasi antrean paspor berbasis *online* yang di dalamnya memuat informasi mengenai persyaratan permohonan, data diri pemohon, dan jadwal kedatangan. Aplikasi tersebut dapat diakses lewat ponsel dengan mengunduhnya melalui *play store* (ponsel berbasis *android*) ataupun *app store* (ponsel berbasis ios). Selain itu, masyarakat juga dapat mengaksesnya lewat web https://antrian.imigrasi.go.id/.

Penonaktifan APAPO merupakan kunci penting sebab pendaftaran permohonan paspor hanya bisa dilakukan lewat aplikasi tersebut. Ketiga, penghentian proses pengambilan paspor. Apabila merujuk pada Permenkumham RI No 8 Tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor, "Apabila paspor tidak diambil dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkan maka paspor tersebut akan dibatalkan". Akan tetapi, pada masa pandemi Covid-19 ini tidak berlaku, sehingga paspor yang sudah jadi tidak akan dibatalkan meskipun tidak diambil lebih dari tiga puluh hari. Pemohon paspor dapat mengambil paspor setelah masa pandemi berakhir. Keempat, tidak adanya denda bagi pemegang paspor yang terlambat melakukan penggantian paspor karena masa berlaku telah habis.

Harus diakui bahwa semasa pandemi Covid-19 ini, pemerintah tidak dapat menerapkan prinsip pelayanan publik kontinuitas. Prinsip pelayanan publik kontinuitas menurut Satrio yang mengutip Irfan Islamy (1999) bahwa setiap jenis pelayanan harus secara terus-menerus tersedia bagi masyarakat dengan kepastian dan kejelasan ketentuan yang berlaku bagi proses pelayanan tersebut[30]. Dalam hal ini, bukan berarti bahwa pemerintah lalai dalam menjalankan kewajibannya untuk menyediakan pelayanan yang merupakan hak masyarakat, tetapi pembatasan merupakan salah satu upaya agar penyebaran Covid-19 tidak semakin meluas.

Pemberian pelayanan bagi pemohon yang dianggap memiliki kebutuhan darurat merupakan salah satu upaya pemerintah untuk tetap memberikan pelayanan keimigrasian yang maksimal dimasa pandemi Covid-19. Pelayanan masyarakat menuntut setiap unsur di dalam lembaga tersebut untuk berempati kepada masyarakat dengan tanpa mengabaikan HAM.

C. Kendala yang dihadapi dalam Proses Pelaksanaan Keimigrasian pada Masa Pandemi Covid-19

Untuk mencegah penyebaran virus Covid-19, maka pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijakan seperti yang telah dijabarkan di atas. Kendati demikian, dalam proses pelaksanaan kebijakan tersebut masih banyak ditemukan beberapa kendala di lapangan. Pertama, berkaitan dengan proses pembatasan WNA masuk ke Indonesia. Pada awal-awal merebaknya virus Covid-19, petugas Imigrasi terutama yang berada di TPI atau PLB sering menghadapi kendala berupa minimnya alat kesehatan seperti masker, sarung tangan, dan *hand sanitizer*. Hal ini tidak lain karena adanya efek *panic buying* yang dilakukan oleh masyarakat dan berimbas pada kelangkaan alat-alat kesehatan tersebut. Padahal petugas imigrasi seharusnya mendapat prioritas alat kesehatan karena merekalah yang pertama kali bertemu dengan WNA saat memasuki Indonesia.

Banyaknya WNA yang tidak dapat kembali ke negara asalnya karena penerapan *lockdown* dan tidak ada alat angkut bagi mereka untuk kembali, membuat ribuan WNA di Bali beramai-ramai mengantre ke

[30] Sastrio Mansyur, "Efektivitas Pelayanan Publik Dalam Perspektif Konsep Administrasi Publik," *Jurnal Academica Fisip Untad* 5, no. 1 (2013): 965–972.

Kantor Imigrasi untuk mengajukan proses perpanjangan izin tinggal darurat. Bahkan antrean meluber sampai depan Kantor Imigrasi. Hingga pertanggal 23 Maret 2020, Kanwil Kemenkumham Bali mencatat setidaknya ada 1.830 WNA yang telah mengajukan izin tinggal darurat[31]. Ramainya WNA ke Kantor Imigrasi sebenarnya sangat disayangkan, sebab seharusnya di masa Covid-19 masyarakat harusnya menjaga jarak dan tetap menerapkan protokol kesehatan.

Bagi WNA yang telah terlanjur di Indonesia dan belum bisa kembali pulang ke negaranya, tetap berjuang untuk menyambung hidup. Permasalahannya, tidak semua WNA memiliki biaya hidup lebih sehingga harus menyambung hidup dengan mengamen, mengemis, ataupun bermain sulap (lih. Pada bagian kebijakan pembatasan WNA). Selain itu, di musim Covid-19 ini petugas tidak dapat melakukan pengawasan terhadap WNA dengan leluasa karena adanya kebijakan Pembatasan-Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang tertuang dalam Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 09 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskla Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19. Hal tersebut dikhawatirkan akan menimbulkan potensi pelanggaran izin tinggal yang dilakukan oleh WNA.

Kedua, kendala yang dihadapi berkaitan dengan kebijakan pembatasan pelayanan paspor. Dengan adanya kebijakan tersebut, maka dampak yang dirasakan bagi pemerintah adalah menurunnya jumlah Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari permohonan paspor. Misalnya, di Kantor Imigrasi kelas III Kota Palopo, Sulawesi Selatan yang mengalami penurunan permohonan pembuatan paspor baru dan penggantian buku sebanyak 60 persen. Pada bulan Januari 2020 tercatat sebanyak 1.838 orang melakukan permohonan paspor. Pada bulan Februari 2020 cenderung stabil, yaitu sebanyak 1.857 orang. Sedangkan pada bulan Maret 2020 hanya tercatat 443 orang. Penurunan ini mungkin juga akan terus berlanjut selama pandemi belum berakhir[32].

KESIMPULAN

Berdasarkan pada pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa virus Covid-19 sangat berbahaya bagi masyarakat Indonesia. Penularannya yang begitu cepat membuat pemerintah mengeluarkan setidaknya dua kebijakan keimigrasian sebagai pintu gerbang negara untuk menghambatnya. Kedua kebijakan itu adalah pembatasan WNA ke wilayah Indonesia dan pembatasan pelayanan paspor.

Apabila ditelaah lebih lanjut, kedua kebijakan tersebut pada hakikatnya tidaklah berbenturan dengan konsep HAM. Misalnya, Pemerintah mengeluarkan kebijakan pembatasan WNA adalah untuk membatasi mobilitas WNA ke wilayah Indonesia terutama yang pernah tinggal di negara terdampak Covid-19 dan beresiko menularkan Covid-19. Pembatasan tersebut pada hakikatnya bukanlah bentuk pelanggaran atas hak kebebasan untuk bergerak melainkan sebuah upaya pemerintah untuk menjamin dan melindungi hak atas kesehatan warganya dari Covid-19. Meski demikian, pemerintah tetap mengizinkan beberapa WNA dengan kategori tertentu untuk memasuki Indonesia, terutama WNA yang bekerja sebagai tenaga bantuan dan dukungan medis, pangan, dan alasan kemanusiaan, serta WNA yang akan bekerja pada proyek strategis nasional. Selain itu, pemerintah juga masih mempertimbangkan aspek HAM terutama berkaitan tentang hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan serta bekerja dalam rangka memenuhi hajat hidupnya. Adapun pada kebijakan pembatasan

[31] Imam Rosidin, "Ribuan WNA Ajukan Izin Tinggal Darurat Di Bali, Antrean Mengular Hingga Ke Jalan," *Kompas.Com*, last modified 2020, accessed April 5, 2020, https://regional.kompas.com/read/2020/03/23/18490111/ribuan-wna-ajukan-izin-tinggal-darurat-di-bali-antrean-mengular-hingga-ke.

[32] Amran Amir, "Permohonan Paspor Di Imigrasi Palopo Turun 60 Persen," *Kompas.Com*, last modified 2020, accessed March 20, 2020, https://regional.kompas.com/read/2020/03/13/23244981/permohonan-paspor-di-imigrasi-palopo-turun-60-persen.

pelayanan paspor bukanlah sebuah bentuk pelanggaran atas hak pelayanan dari pemerintah, akan tetapi diharapkan agar masyarakat melakukan pembatasan sosial sehingga tidak tercipta kerumunan yang membuat penularan Covid-19 semakin cepat. Pembatasan pelayanan ini dinilai tepat dalam rangka melindungi hak atas kesehatan masyarakat.

Dalam proses penerapan kedua kebijakan tersebut ditemukan beberapa kendala. Misalnya, minimnya alat kesehatan bagi Petugas Imigrasi, timbulnya keresahan WNA yang tidak dapat kembali ke negaranya sehingga memadati Kantor Imigrasi untuk memperpanjang izin tinggalnya, minimnya jumlah biaya hidup WNA di Indonesia sehingga berpotensi melakukan pelanggaran keimigrasian, dan menurunnya pendapatan PNBP karena penurunan jumlah pemohon paspor.

SARAN

Berdasarkan pada pembahasan di atas, penulis memberikan beberapa saran. Pertama, agar setiap lembaga yang berada di bawah naungan Direktorat Jenderal Imigrasian untuk terus berinovasi menyebarluaskan informasi kebijakan keimigrasian terkait Covid-19 kepada masyarakat terutama lewat web resmi maupun media sosial. Kedua, agar setiap UPT memperhatikan ketersediaan sarana dan prasana kesehatan penunjang keselamatan pegawai yang bertugas dimasa Covid-19.

UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan terselesainya penulisan ini, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh jajaran keluarga besar Kantor Imigrasi Kelas I TPI Surabaya yang telah memberikan dukungan terhadap artikel ini. Selain itu, penulis juga mengucapkan terima kasih kepada suami dan para sahabat yang telah meluangkan waktu untuk berdikusi mengenai artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Affandi, Hernadi. “Konsepsi, Korelasi, dan Implementasi Hak Asasi Manusia dan Good Governance.” In *Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia (Kajian Multi Perspektif)*, edited by Eko Riyadi and Supriyanto Abdi, 55. Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII) Yogyakarta, 2007.

Hamidi, Jazim, and Charles Christian. *Hukum Keimigrasian Bagi Orang Asing Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

Kasianus, Daud. *Perbatasan Wilayah Negara RI*. Jakarta: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2008.

Marzuki, Pieter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Predana, 2014.

Nowak, Manfred. *Introduction to the International Human Rights Regime*. Leiden: Brill, 2004.

Nurhaini Butarbutar, Elisabeth. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Refika Aditama, 2018.

Riyadi, Eko. *Hukum Hak Asasi Manusia: Perspekatif Internasional, Regional, Dan Nasional*. Depok: Rajawali Pers, 2018.

Taufiqurokhman, and Evi Satispi. *Teori Dan Perkembangan Manajemen Pelayanan Publik*. Tangerang Selatan: UMJ Press, 2018.

Tim Kerja Kementerian Dalam Negeri. *Pedoman Umum Menghadapi Pandemi Covid-19 Bagi Pemerintah Daerah : Pencegahan, Pengendalian, Diagnosis Dan Manajemen*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri, 2020.

Zain, Dedy Chairil. *Tindak Pidana Keimigrasian Di Indonesia*. Yogyakarta: Karya Bakti Makmur, 2020.

Jurnal/Makalah/Prosiding

Ashal, Rezeky Ana. "Pengaruh Work From Home Terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara Di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Medan." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14 (2020): 223–242.

Mansyur, Sastrio. "Efektivitas Pelayanan Publik Dalam Perspektif Konsep Administrasi Publik." *Jurnal Academica Fisip Untad* 5, no. 1 (2013): 965–972.

Pasaribu, Pramella Yunidar, and Bobby Briando. "Pelayanan Publik Keimigrasian Berbasis HAM Sebagai Perwujudan Tata Nilai 'PASTI' Kemenkumham." *Jurnal HAM* 10, no. 1 (2019): 39–56.

Sanur, Debora. "Wacana Kebijakan Lockdown Dalam Menghadapi Covid-19 Di Indonesia." *Info Singkat* 12, no. 6 (2020): 25–30.

Pradana, Anung Ahadi, Casman, and Nuraini. "Pengaruh Kebijakan Social Distancing Pada Wabah Covid-19 Terhadap Kelompok Rentan Di Indonesia" 09, no. 02 (2020): 61–67.

Peraturan Perundang-Undangan

"Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian," 2011.

"Undang-Undang RI No . 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia," 1999.

"Universal Declaration of Human Rights," 1948.

Sumber Lain

Amir, Amran. "Permohonan Paspor Di Imigrasi Palopo Turun 60 Persen." *Kompas.Com*. Last modified 2020. Accessed March 20, 2020. https://regional.kompas.com/read/2020/03/13/23244981/permohonan-paspor-di-imigrasi-palopo-turun-60-persen.

Humas Kemkes RI. "Situasi Terkini Perkembangan Coronavirus Disease (COVID-19) 19 Maret 2020." *Kemkes RI*. Last modified 2020. Accessed March 20, 2020. https://covid19.kemkes.go.id/situasi-infeksi-emerging/info-corona-virus/situasi-terkini-perkembangan-coronavirus-disease-covid-19-19-maret-2020/#.Xz3JrPMzbIU.

Suryantala, Wira. "Imigrasi Tolak 239 WNA Masuk Indonesia Selama Pandemi Corona." Last modified 2020. Accessed December 20, 2020. https://m.cnnindonesia.com/nasional/20200419223910-20-495080/imigrasi-tolak-239-wna-masuk-indonesia-selama-pandemi-corona.

Kholid, Idham. "Masuk Via Pekanbaru, Begini Perjalanan Pasutri WN Rusia Hingga Ngamen Di NTB." Accessed December 20, 2020. https://news.detik.com/berita/d-5001325/masuk-via-pekanbaru-begini-perjalanan-pasutri-wn-rusia-hingga-ngamen-di-ntb.

Rosidin, Imam. "Ribuan WNA Ajukan Izin Tinggal Darurat Di Bali, Antrean Mengular Hingga Ke Jalan." *Kompas.Com*. Last modified 2020. Accessed April 5, 2020. https://regional.kompas.com/read/2020/03/23/18490111/ribuan-wna-ajukan-izin-tinggal-darurat-di-bali-antrean-mengular-hingga-ke.

Sani, Ahmad Faiz Ibnu. "Timbang-Menimbang Lockdown Hadapi Wabah Corona Ala Pemerintah." *Tempo.Co*. Last modified 2020. Accessed March 20, 2020. https://nasional.tempo.co/read/1321846/timbang-menimbang-lockdown-hadapi-wabah-corona-ala-Pemerintah/full&view=ok.

Suryantala, Wira. "Imigrasi Tolak 239 WNA Masuk Indonesia Selama Pandemi Corona." Last modified 2020. Accessed December 20, 2020. https://m.cnnindonesia.com/nasional/20200419223910-20-495080/imigrasi-tolak-239-wna-masuk-indonesia-selama-pandemi-corona.

Tim Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19. "Data Sebaran Covid-19 Di Indonesia." *Https://Covid19.Go.Id/*. Last modified 2020. Accessed May 11, 2020. https://covid19.go.id/

Widyaningrum, Gita Laras. "WHO Tetapkan COVID-19 Sebagai Pandemi Global, Apa Maksudnya?" *National Geographic Indonesia*. Last modified 2020. Accessed March 20, 2020. https://nationalgeographic.grid.id/read/132059249/who-tetapkan-covid-19-sebagai-pandemi-global-apa-maksudnya.