

## PERSYARATAN UJI TES PCR ATAU RAPID TEST UNTUK TRANSPORTASI UMUM DALAM PERSPEKTIF KETATANEGARAAN

Ririn Novianti  
Adhiem Widigdo

Fakultas Hukum Universitas Airlangga  
email: [ririnsparkling23@gmail.com](mailto:ririnsparkling23@gmail.com)

Naskah diterima: 23 Juli 2020, direvisi: 26 Oktober 2020, disetujui: 17 November 2020

### ABSTRAK

Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dibentuk melalui Keppres No. 7 Tahun 2020 (sebagaimana diubah melalui Keppres No. 9 Tahun 2020). Gugus Tugas telah mengeluarkan surat edaran yang mengatur uji tes PCR (*Polymerase Chain Reaction*) dan *rapid test* sebagai syarat untuk menggunakan transportasi umum. Padahal, Keppres *a quo* tidak memberikan kewenangan kepada Gugus Tugas untuk mengeluarkan suatu peraturan. Penulisan jurnal ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu berbasis pada analisis terhadap norma dalam hukum positif. Gugus Tugas berkedudukan sebagai lembaga negara bantu (*state auxiliary organ*) yang bersifat koordinasi antar kementerian atau lembaga negara lainnya dan dibentuk melalui Keputusan Presiden. Syarat uji tes PCR dan *rapid test* perjalanan orang dengan transportasi umum batal demi hukum dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat karena: 1) Gugus Tugas sebagai *state auxiliary organ* dapat meminta kepada pemerintah untuk mengeluarkan suatu peraturan yang bersifat *regeling* sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam rangka percepatan penanganan Covid-19; 2) Gugus Tugas tidak memiliki legitimasi ataupun delegasi yang bersumber dari undang-undang untuk mengeluarkan suatu peraturan yang mengikat ke luar dan berlaku umum; 3) Surat Edaran Gugus Tugas No. 9 Tahun 2020 yang bersifat mengatur ke luar tidak mencerminkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu kesesuaian materi muatan dan kejelasan tujuan.

**Kata Kunci:** gugus tugas, uji tes, transportasi umum.

### ABSTRACT

*The Task Force for the Acceleration of Handling Covid-19 was formed through President Decree No. 7 of 2020 (as amended through President Decree No. 9 of 2020). The Task Force has issued a Circular Letter on PCR and rapid test as a requirement using public transportation. Although, President Decree a quo did not give the Task Force the authority to issue a regulation. This writing of this article uses normative legal research methods, which are based on an analysis of norms in positive law. The Task Force is a state auxiliary organ to coordinate among ministries or other state institutions and formed through a President Decree. Requirements of PCR and rapid test of people travelling by public transportation are null and void and have no binding legal force due to: 1) Task Force as a state auxiliary organ can ask the government to issue a regulation as *regeling* following the type and hierarchy of regulations to accelerate the handling of Covid-19; 2) The Task Force did not have the legitimacy or delegation that comes from the law to issue a regulation that is binding and generally accepted; 3) Task Force Circular Letter No. 9 of 2020 which regulates does not reflect the principle of regulation that is the suitability of the material content and clarity of purpose.*

**Keywords:** task force, tests, public transportation.

## **PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Mengingat penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) di Indonesia yang cenderung terus meningkat dari waktu ke waktu sejak World Health Organization (WHO) menyatakan Covid-19 sebagai pandemi pada tanggal 11 Maret 2020, pemerintah Indonesia melalui Keppres No. 7 Tahun 2020 sebagaimana diubah melalui Keppres No. 9 Tahun 2020 telah membentuk Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) yang selanjutnya disebut Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19.

Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dibentuk tanpa adanya pendelegasian kewenangan apapun dari suatu undang-undang. Hal ini dapat dilihat dari *beleid* Keppres No. 7 Tahun 2020 tidak ada satu pun pasal yang menerangkan tentang kewenangan. Sebagaimana namanya, gugus ini hanya memiliki tugas yang pada pokoknya terkait dengan pelaksanaan percepatan penanganan Covid-19 dalam melaksanakan tugasnya dapat melibatkan dan/atau berkoordinasi dengan kementerian/lembaga pemerintah non kementerian, instansi pemerintah baik pusat maupun daerah, swasta, serta pihak lain yang dianggap perlu.<sup>1</sup>

Dalam perkembangan dengan dibukanya kembali sebagian sektor kehidupan masyarakat pada masa penyebaran Covid-19 secara bertahap sebagai bagian dari persiapan menuju adaptasi kebiasaan baru, maka berdampak pada meningkatnya aktivitas perjalanan orang menggunakan transportasi umum baik darat, perkeretaapian, laut, dan udara.

Atas hal ini, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 telah mengeluarkan Surat Edaran No. 7 Tahun 2020 tentang Kriteria dan Persyaratan Perjalanan Orang dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru Menuju Masyarakat Produktif dan Aman Covid-19 (Surat Edaran (SE) Gugus Tugas No. 7 Tahun 2020) dengan maksud sebagai panduan perjalanan orang dalam masa adaptasi kebiasaan baru menuju kehidupan produktif dan aman Covid-19.<sup>2</sup>

Dalam SE Gugus Tugas No. 7 Tahun 2020 diatur bahwa setiap individu yang melakukan perjalanan orang dalam negeri dengan transportasi umum darat, perkeretaapian, laut, dan udara harus memenuhi persyaratan diantaranya menunjukkan surat keterangan uji tes PCR (*Polymerase Chain Reaction*) dengan hasil negatif yang berlaku 7 hari atau surat keterangan uji *rapid test* dengan hasil non reaktif yang berlaku 3 hari pada saat keberangkatan.<sup>3</sup> Belakangan ini, melalui SE Gugus Tugas No. 9 Tahun 2020, masa berlaku surat keterangan uji tes PCR atau surat keterangan uji *rapid test* diperpanjang dan sama-sama berlaku untuk 14 hari pada saat keberangkatan.<sup>4</sup>

Persyaratan perjalanan orang dalam negeri tersebut di atas dikecualikan untuk perjalanan orang komuter dan perjalanan orang di dalam wilayah/kawasan aglomerasi.<sup>5</sup>

Dengan adanya SE Gugus Tugas No. 7 Tahun 2020 *jo.* SE Gugus Tugas No. 9 Tahun 2020, Kementerian Perhubungan mengeluarkan Surat Edaran (SE) yang mensyaratkan perjalanan orang dalam negeri menggunakan transportasi darat, perkeretaapian, laut, dan udara dilengkapi

- 
1. Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Pasal 12.
  2. Surat Edaran Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Kriteria Dan Persyaratan Perjalanan Orang Dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru Menuju Masyarakat Produktif Dan Aman COVID-19 butir B.
  3. *Ibid.*, butir F angka 2 huruf b poin 2.
  4. Surat Edaran Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Surat Edaran Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Kriteria Dan Persyaratan Perjalanan Orang Dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru Menuju Masyarakat Produktif Dan Aman COVID-19 butir F angka 2 huruf b poin 2.
  5. *Ibid.*, butir F angka 2 huruf c.

dengan surat keterangan uji tes PCR atau surat keterangan uji *rapid test*.

Meskipun pemerintah melalui SE Direktur Jenderal Pelayanan Kesehatan Kementerian Kesehatan No. HK.02.02/I/2875/2020 telah menetapkan batasan tarif tertinggi untuk pemeriksaan *rapid test* atas permintaan sendiri sebesar Rp150.000,00 (seratus lima puluh ribu rupiah),<sup>6</sup> namun hal ini dirasa memberatkan masyarakat. Terlebih tarif pemeriksaan *rapid test* dari fasilitas pelayanan kesehatan atau pihak yang memberikan pelayanan pemeriksaan *rapid test* lebih tinggi dari batasan tarif yang ditentukan pemerintah. Pun demikian dengan tarif pemeriksaan PCR yang bahkan jauh lebih tinggi daripada tarif pemeriksaan *rapid test*.

Masyarakat pengguna transportasi umum baik darat, perkeretaapian, laut, dan udara akhirnya mengeluhkan metode *rapid test* berbayar yang dinilai menyulitkan masyarakat yang terdampak di masa pandemi Covid-19.<sup>7</sup>

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka menjadi penting untuk menguraikan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dan surat keterangan uji tes PCR atau surat keterangan uji *rapid test* sebagai syarat untuk menggunakan transportasi umum dalam perspektif ketatanegaraan.

### Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka perumusan masalah dalam penulisan ini sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia?
2. Bagaimana syarat surat keterangan

uji tes PCR atau uji *rapid test* untuk menggunakan transportasi umum dalam perspektif peraturan perundang-undangan?

### Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dalam penulisan ini sesuai dengan perumusan masalah yang ada yaitu:

1. Untuk mengetahui kedudukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.
2. Mengetahui syarat surat keterangan uji tes PCR atau uji *rapid test* untuk menggunakan transportasi umum dalam perspektif peraturan perundang-undangan.

### Metode Penelitian

Penelitian penulisan ini merupakan penelitian hukum (*legal research*) yaitu “Suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya”.<sup>8</sup>

Berdasarkan perumusan masalah sebagaimana tersebut di atas, tipe penelitian ini adalah penelitian normatif yang sumber utamanya adalah bahan hukum bukan data atau fakta sosial, karena dalam penelitian ilmu hukum normatif yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif. Penelitian yuridis normatif ialah “Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematik hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum”.<sup>9</sup>

---

6. Surat Edaran Nomor HK.02.02/I/2875/2020 Tentang Batasan Tarif Tertinggi Pemeriksaan Rapid Test Antibodi, angka 1.

7. Faorick Pakpahan, “Ombudsman Ungkap Tiga Faktor Biaya Rapid Test Dikeluhkan,” <https://nasional.sindonews.com/read/78132/15/ombudsman-ungkap-tiga-faktor-biaya-rapid-test-dikeluhkan-1592838394>, diakses 13 Juli 2020.

8. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2010) hlm. 43.

9. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011) hlm. 62.

Penelitian hukum secara normatif berbasis pada analisis terhadap norma hukum dengan memfokuskan pengkajian terhadap kaidah-kaidah atau norma dalam hukum positif.<sup>10</sup> Pendekatan dalam penelitian hukum normatif ini adalah yang terutama pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yakni dengan melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan syarat surat keterangan uji tes PCR atau surat keterangan uji *rapid test* untuk menggunakan transportasi umum.

## **PEMBAHASAN**

### **Kedudukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia**

Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dibentuk melalui Keppres No. 7 Tahun 2020 sebagaimana telah diubah melalui Keppres No. 9 Tahun 2020 yang berada di bawah dan bertanggung kepada Presiden serta terdiri dari “Pengarah” dan “Pelaksana”. Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 bertujuan:<sup>11</sup>

1. Meningkatkan ketahanan nasional di bidang kesehatan;
2. Mempercepat penanganan Covid-19 melalui sinergi antar kementerian/ lembaga dan pemerintah daerah;
3. Meningkatkan antisipasi perkembangan eskalasi penyebaran Covid-19;
4. Meningkatkan sinergi pengambilan kebijakan operasional; dan
5. Meningkatkan kesiapan dan kemampuan dalam mencegah, mendeteksi, dan merespons terhadap Covid-19.

Adapun Pengarah Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 memiliki tugas:<sup>12</sup>

1. Memberikan arahan kepada Pelaksana dalam melaksanakan percepatan penanganan Covid-19; dan
2. Melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan percepatan penanganan Covid-19.

Sedangkan Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 memiliki tugas sebagai berikut:<sup>13</sup>

1. Menetapkan dan melaksanakan rencana operasional percepatan penanganan Covid-19;
2. Mengoordinasikan dan mengendalikan pelaksanaan kegiatan percepatan penanganan Covid-19;
3. Melakukan pengawasan pelaksanaan percepatan penanganan Covid-19;
4. Mengerahkan sumber daya untuk pelaksanaan kegiatan percepatan penanganan Covid-19; dan
5. Melaporkan pelaksanaan percepatan penanganan Covid-19 kepada Presiden dan Pengarah.

Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dibantu oleh sekretariat yang berkedudukan di Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan keanggotaannya terdiri atas berbagai unsur yang melibatkan kementerian/ lembaga pemerintah non kementerian, instansi pemerintah baik pusat maupun daerah, serta pihak lain yang dianggap perlu. Apabila mencermati dengan saksama tugas, kedudukan, dan keanggotaan yang dimiliki berdasarkan Keppres No. 7 Tahun 2020 *jo.* Keppres No. 9 Tahun 2020, maka Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 bukanlah sebagai lembaga negara yang independen dan mandiri, melainkan lebih kepada lembaga negara bantu (*state auxiliary organ*) atau dalam istilah lain berarti institusi negara penunjang atau organ negara penunjang. Lembaga negara

10. Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metode Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2005) hlm. 240.

11. Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Pasal 3.

12. *Ibid.*, Pasal. 5.

13. *Ibid.*, Pasal. 6.

penunjang telah berkembang mengingat kebutuhan masyarakat modern sangat kompleks termasuk kebutuhan akan percepatan penanganan Covid-19. Di antara *state auxiliary organ*, terdapat pula lembaga-lembaga yang bersifat *ad hoc* (sementara atau tidak permanen). Dimungkinkan pula Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 sebagai *state auxiliary organ* yang bersifat *ad hoc* apabila pemerintah mengakhiri masa tugasnya sehubungan dengan berakhirnya masa pandemi Covid-19 melalui suatu Keputusan Presiden.

Dalam konteks ketatanegaraan, dari segi tipe dan fungsi administrasinya, lembaga-lembaga negara dibedakan menjadi 3 (tiga) tipe yaitu “*regulatory and monitoring bodies* (badan-badan yang melakukan fungsi regulasi dan pemantauan), *those responsible for the management of public services* (badan-badan yang bertanggungjawab melakukan pengelolaan pelayanan umum), dan *those engaged in productive activities* (badan-badan yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan produksi)”<sup>14</sup>.

Berdasarkan tipe dan fungsi administrasinya, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 tidak termasuk ke dalam 3 (tiga) tipe lembaga negara sebagaimana dimaksud di atas. *Pertama*, tipe *regulatory and monitoring bodies* (badan-badan yang melakukan fungsi regulasi dan pemantauan). Berdasarkan Keppres No. 7 Tahun 2020 *jo.* Keppres No. 9 Tahun 2020, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 tidak memiliki fungsi dan kewenangan untuk membentuk suatu regulasi dalam artian peraturan (*regeling*) yang bersifat umum, abstrak, dan berlaku terus menerus (*dauerhaftig*). Fungsi *regulatory and monitoring* dimiliki oleh lembaga legislatif seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang membentuk regulasi bersama unsur pemerintah dan

melakukan pengawasan kepada pemerintah. Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dapat termasuk ke dalam tipe *regulatory and monitoring bodies* hanya apabila terdapat undang-undang yang memberikan kewenangan kepada Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 untuk membuat suatu regulasi. Atas dasar hubungan pendelegasian dari undang-undang itulah, maka Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dapat dikategorikan sebagai *regulatory and monitoring bodies*.

*Kedua*, tipe *those responsible for the management of public services* (badan-badan yang bertanggungjawab melakukan pengelolaan pelayanan umum). Fungsi ini dimiliki oleh lembaga eksekutif yang melaksanakan peraturan perundang-undangan dan menjalankan roda pemerintahan dengan memberikan pelayanan umum kepada masyarakat berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik atau *good governance*. Mengingat tugas yang dimiliki berdasarkan Keppres No. 7 Tahun 2020, maka Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 tidak termasuk *those responsible for the management of public services* dikarenakan tidak memiliki fungsi pelayanan umum, melainkan bertugas untuk mengoordinasikan dan mengendalikan pelaksanaan kegiatan percepatan penanganan Covid-19.

*Ketiga*, tipe *those engaged in productive activities* (badan-badan yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan produksi) dimana lembaga/badan ini terlibat dalam penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan kegiatan produksi seperti Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 pun tidak termasuk sebagai lembaga negara dalam tipe ini.

Dengan demikian, dari segi tipe dan fungsi administrasinya menurut Yves

---

14. Yves Mény dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany* (Inggris: Oxford University Press, 1993) hlm. 280.

Meny dan Andrew Knapp, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 tidak termasuk sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi regulasi, melakukan pengelolaan pelayanan umum, dan terlibat dalam kegiatan-kegiatan produksi. Oleh sebab itu, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dalam perspektif ketatanegaraan merupakan lembaga negara bantu (*state auxiliary organ*) atau dalam istilah lain berarti institusi negara penunjang atau organ negara penunjang untuk mengoordinasikan dan mengendalikan pelaksanaan kegiatan percepatan penanganan Covid-19.

Dalam praktik ketatanegaraan, pembentukan lembaga-lembaga negara justru seringkali menunjukkan inefisiensi, bahkan mengacaukan fungsi lembaga-lembaga negara lainnya disebabkan saling tumpang tindih tugas, kewenangan, dan tanggungjawab. Terlebih apabila lembaga-lembaga negara yang ada termasuk lembaga negara bantu (*state auxiliary organ*) diberi kewenangan untuk membentuk suatu peraturan.

Sebagaimana manusia yang memiliki alat pelengkap untuk bergerak dan bekerja, maka negara sebagai suatu organisasi juga memiliki alat pelengkap. Alat perlengkapan ini untuk merealisasikan tujuan dan keinginan-keinginan negara (*staatswill*).<sup>15</sup> Menurut Sri Soemantri, lembaga-lembaga negara merupakan lembaga-lembaga yang ditentukan dalam konstitusi. Hal ini mengacu pada pendapat K.C. Wheare, bahwa konstitusi digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara. Akan tetapi, Sri Soemantri mengatakan bahwa di luar konstitusi juga terdapat lembaga-lembaga negara. Hal ini karena adanya pendapat

yang mengatakan bahwa di Indonesia terdapat tiga kelompok lembaga negara yakni lembaga negara yang ditentukan dalam UUD 1945, lembaga negara yang ditentukan dalam undang-undang, dan lembaga negara yang ditentukan dalam Keputusan Presiden.<sup>16</sup>

Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 bukanlah lembaga negara yang ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945. Di sisi lain, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 bukanlah suatu lembaga negara yang diamanatkan oleh suatu undang-undang. Hal ini dapat diperhatikan dari konsideran Keppres No. 7 Tahun 2020 *jo.* Keppres No. 9 Tahun 2020 yang mencantumkan Undang-Undang tentang Wabah Penyakit Menular, Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana, Undang-Undang tentang Kesehatan, dan Undang-Undang tentang Keekarantinaan Kesehatan. Namun demikian, tidak ada satu pun ketentuan pasal dalam keempat undang-undang tersebut yang memberikan amanat untuk dibentuk suatu Gugus Tugas dalam rangka penanganan bencana non alam sebagai bencana nasional sebagaimana halnya pandemi Covid-19.

Mengingat Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 bukanlah lembaga negara yang ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang, maka pembentukannya melalui Keputusan Presiden yaitu Keppres No. 7 Tahun 2020 *jo.* Keppres No. 9 Tahun 2020. Dalam Keppres tersebut, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 memiliki tugas pokok untuk melaksanakan percepatan penanganan Covid-19 termasuk melakukan koordinasi dan mengendalikan pelaksanaan kegiatan percepatan penanganan Covid-19. Oleh sebab itu, keanggotaan Pengarah dan/

15. Hendra Nurtjahjo, "Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara," *Jurnal Hukum & Pembangunan* vol. 35, no. 3 (2017) <https://doi.org/10.21143/jhp.vol35.no3.1518>, hlm. 275.

16. Sri Soemantri, "Lembaga Negara Dan State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD NRI 1945," *Disampaikan Dalam Dialog Hukum Dan Non Hukum Penataan State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Surabaya: Departemen Hukum Dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional Bekerjasama Dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2007) hlm. 3.

atau Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 terdiri dari berbagai unsur tempat Kepala BNPB sebagai Ketua Pelaksana.

Berdasarkan uraian di atas, maka kedudukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia sebagai lembaga negara bantu (*state auxiliary organ*) yang ditentukan dalam suatu Keputusan Presiden.

### **Syarat Surat Keterangan Uji Tes PCR atau Uji Rapid Test untuk Menggunakan Transportasi Umum Dalam Perspektif Peraturan Perundang-Undangan**

Pemeriksaan virus Covid-19 selama ini menggunakan uji tes PCR dan *rapid test*. Uji tes PCR menggunakan sampel usapan lendir dari hidung atau tenggorokan, sedangkan *rapid test* menggunakan sampel darah. PCR mendeteksi keberadaan virus Covid-19 tempat virus ini tidak hidup di dalam darah.<sup>17</sup> Cara kerja PCR dan *rapid test* secara detail tidak akan dibahas dalam penulisan ini mengingat penulisan akan lebih berfokus dalam aspek hukum yaitu syarat surat keterangan uji tes PCR atau uji *rapid test* untuk menggunakan transportasi umum dalam perspektif peraturan perundang-undangan. Syarat surat keterangan uji tes PCR dan uji *rapid test* dapat ditemukan dalam beberapa Surat Edaran (SE) pemerintah.

*Pertama*, Surat Edaran Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Surat Edaran Nomor 7 Tahun 2020 tentang Kriteria dan Persyaratan Perjalanan Orang dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru

Menuju Masyarakat Produktif dan Aman Covid-19. SE Gugus Tugas No. 9 Tahun 2020 mengatur beberapa persyaratan perjalanan orang dalam negeri diantaranya “Setiap individu yang melakukan perjalanan orang dengan transportasi umum darat, perkeretaapian, laut, dan udara harus memenuhi persyaratan dengan menunjukkan surat keterangan uji tes PCR dengan hasil negatif yang berlaku 7 hari atau surat keterangan uji Rapid-Test dengan hasil non reaktif yang berlaku 3 hari pada saat keberangkatan.”<sup>18</sup>

*Kedua*, Surat Edaran Direktur Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan Nomor SE 11 Tahun 2020 tentang Pedoman dan Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Transportasi Darat Pada Masa Adaptasi Kebiasaan Baru untuk Mencegah Penyebaran Covid-19. SE Dirjen Hubdat No. 11 Tahun 2020 ini hanya menyebutkan *Standar Operasional Prosedur* (SOP) untuk perusahaan angkutan umum agar “Memastikan penumpang dan awak kendaraan bermotor umum dinyatakan sehat oleh instansi kesehatan atau dokter yang berwenang (*rapid test*)”.<sup>19</sup>

*Ketiga*, Surat Edaran Direktur Jenderal Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan Nomor SE 12 Tahun 2020 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang dengan Transportasi Laut Dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru Menuju Masyarakat Produktif dan Aman Covid-19. SE Dirjen Hubla No. 12 Tahun 2020 mengatur bahwa “Setiap penumpang menunjukkan tiket dan boarding pass beserta dokumen persyaratan perjalanan berupa: b) surat keterangan uji tes

---

17. AN Uyung Pramudiarja, “Sama-Sama Tes Corona, Ini Bedanya PCR Dan Rapid Test,” <https://health.detik.com/berita-detikhealth/d-4944956/sama-sama-tes-corona-ini-bedanya-pcr-dan-rapid-test>, diakses 13 Juli 2020.

18. Surat Edaran Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Perubahan atas Surat Edaran Nomor 7 Tahun 2020 tentang Kriteria dan Persyaratan Perjalanan Orang dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru Menuju Masyarakat Produktif dan Aman COVID-19, butir F angka 2 huruf b poin 2.

19. Surat Edaran Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Pedoman Dan Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Transportasi Darat Pada Masa Adaptasi Kebiasaan Baru Untuk Mencegah Penyebaran COVID-19, lampiran Butir III huruf A angka 1 poin a.4.

*Polymerase Chain Reaction* (PCR test) dengan hasil negatif yang berlaku 7 hari atau surat keterangan uji *rapid test* dengan hasil non reaktif yang berlaku 3 hari pada saat keberangkatan”.<sup>20</sup>

*Keempat*, Surat Edaran Direktur Jenderal Perkeretaapian Kementerian Perhubungan Nomor: SE 14 Tahun 2020 tentang Pedoman dan Petunjuk Teknis Pengendalian Transportasi Perkeretaapian Dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru untuk Mencegah Penyebaran Covid-19. SE Dirjen Perkeretaapian No. 14 Tahun 2020 mengatur bahwa penumpang dipersyaratkan “Menunjukkan surat keterangan uji tes PCR dengan hasil negatif yang berlaku 7 hari atau surat keterangan uji *rapid test* dengan hasil non reaktif yang berlaku 3 hari pada saat keberangkatan”.<sup>21</sup>

*Kelima*, SE Menteri Kesehatan No. HK.02.01/MENKES/382/2020 tentang Protokol Pengawasan Pelaku Perjalanan Dalam Negeri di Bandar Udara dan Pelabuhan dalam rangka Penerapan Kehidupan Masyarakat Produktif dan Aman terhadap Covid-19. Butir 2 huruf a SE Menkes ini menyatakan bahwa:

*“Penumpang dan awak alat angkut yang akan melakukan perjalanan dalam negeri harus memiliki surat keterangan hasil pemeriksaan RT-PCR negatif yang berlaku paling lama 14 (empat belas) hari atau surat keterangan hasil pemeriksaan rapid test antigen/antibodi non reaktif yang berlaku paling lama 14 (empat belas) hari, sejak surat keterangan diterbitkan.”*

Selanjutnya, Direktur Jenderal Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan sebenarnya mengeluarkan

Surat Edaran Nomor SE 13 Tahun 2020 tentang Operasional Transportasi Udara Dalam Masa Kegiatan Masyarakat Produktif dan Aman dari Covid-19. Namun, dalam SE ini tidak terdapat pengaturan yang mensyaratkan surat keterangan uji tes PCR atau surat keterangan uji *rapid test*.

Seluruh Surat Edaran Direktur Jenderal dari Kementerian Perhubungan tersebut di atas dalam pertimbangannya mencantumkan SE Gugus Tugas No. 7 Tahun 2020 (sebagaimana telah dibuat melalui SE Gugus Tugas No. 9 Tahun 2020) yang mengatur syarat uji tes PCR atau *rapid test* untuk perjalanan orang dengan transportasi umum baik transportasi darat, laut, udara, dan perkeretaapian. Akibatnya, seluruh moda transportasi umum mewajibkan kepada masyarakat sebagai calon penumpang untuk melakukan dan membayar biaya uji tes PCR dan *rapid test* sebelum menggunakan transportasi umum dengan masa berlaku hasil uji tes yang berbeda-beda dalam artian tidak ada konsistensi masa berlaku yang seragam untuk seluruh moda transportasi umum.

Bahkan, SE Direktur Jenderal Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan No. 13 Tahun 2020 tidak mengatur dan mensyaratkan uji tes PCR dan *rapid test*, namun demikian pihak maskapai penerbangan tetap mensyaratkan uji tes PCR dan *rapid test* atas dasar SE Gugus Tugas No. 9 Tahun 2020.

Maria Farida Indrati mengingatkan bahwa Surat Edaran (SE) tidak termasuk kategori peraturan perundang-undangan. Meskipun muncul kesan sebagai peraturan, sifatnya hanya untuk kalangan *intern*.<sup>22</sup> Pada umumnya, SE hanya bersifat menjelaskan atau membuat prosedur atas

20. Surat Edaran Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dengan Transportasi Laut Dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru Menuju Masyarakat Produktif Dan Aman COVID-19, angka 3 huruf a poin 2.b.

21. Surat Edaran Nomor 14 Tahun 2020 Tentang Pedoman Dan Petunjuk Teknis Pengendalian Transportasi Perkeretaapian Dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru Untuk Mencegah Penyebaran COVID-19, lampiran butir III huruf C angka 1 poin f.

22. Hukumonline, “Surat Edaran Bukan Peraturan Perundang-Undangan,” <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18765/surat-edaran-bukan-peraturan-perundangundangan>, diakses 13 Juli 2020.

pelaksanaan suatu peraturan agar lebih mudah dan jelas serta tidak mengikat ke pihak luar termasuk kepada masyarakat. Peraturan perundang-undangan telah ditentukan sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU No. 12 Tahun 2011) yang berbunyi:<sup>23</sup>

“*Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:*

- a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
- c. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- d. *Peraturan Pemerintah;*
- e. *Peraturan Presiden;*
- f. *Peraturan Daerah Provinsi; dan*
- g. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”*

Di samping itu, peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud di atas dapat dilihat dari ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan:<sup>24</sup>

“*Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur,*

*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”*

Oleh sebab itu, SE Gugus Tugas No. 9 Tahun 2020 yang mengatur syarat uji tes PCR dan *rapid test* perjalanan orang dengan transportasi umum seharusnya batal demi hukum dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat disebabkan beberapa alasan.

*Pertama*, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 sebagai lembaga negara bantu (*state auxiliary organ*) di bawah Presiden yang bersifat koordinasi antar kementerian atau lembaga negara lainnya dengan tugas pokok melaksanakan percepatan penanganan Covid-19. Dalam hal diperlukan suatu pengaturan lebih lanjut dalam rangka percepatan penanganan Covid-19, maka Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 sebagai *state auxiliary organ* dapat meminta kepada pemerintah untuk mengeluarkan suatu peraturan yang bersifat *regeling* sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 tidak perlu mengeluarkan satu pun peraturan yang bersifat mengatur ke luar. Ketentuan Pasal 9 ayat (1) Keppres No. 7 Tahun 2020 hanya memberikan kewenangan untuk mengatur yang bersifat ke dalam atau *intern* yaitu “Uraian tugas, struktur organisasi, Sekretariat, dan tata kerja Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 diatur dengan Peraturan Ketua Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, sesuai dengan kebutuhan dan situasi”.<sup>25</sup>

*Kedua*, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 yang berada di bawah dan bertanggung kepada

23. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, (LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234) Pasal 7 ayat (1).

24. *Ibid.*, Pasal 8 ayat (1).

25. Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Pasal 9 ayat (1).

Presiden (lembaga eksekutif) tidak diberi kewenangan untuk mengatur. Sah tidaknya peraturan yang dibuat perlu melihat kewenangan yang melekat pada Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. Lembaga-lembaga di bawah eksekutif dapat menerbitkan peraturan sepanjang mempunyai dasar kewenangan yang bersumber dari perundang-undangan.<sup>26</sup> Sumber kewenangan bisa dilihat dari undang-undang ataupun bisa berupa atribusi atau delegasi. Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dibentuk melalui Keppres No. 7 Tahun 2020 (sebagaimana terakhir diubah melalui Keppres No. 9 Tahun 2020) undang-undang yang menjadi konsideran dalam Keppres tersebut yaitu Undang-Undang tentang Wabah Penyakit Menular, Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana, Undang-Undang tentang Kesehatan, dan Undang-Undang tentang Keekarantinaan Kesehatan tidak mendelegasikan kewenangan apapun kepada Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. Di samping itu, Keppres No. 7 Tahun 2020 juga tidak memberikan kewenangan kepada Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, melainkan hanya mengatur tugas Pengarah dan Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. Dengan demikian, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 tidak memiliki legitimasi ataupun delegasi yang bersumber dari undang-undang untuk mengeluarkan suatu peraturan yang mengikat ke luar dan berlaku umum.

*Ketiga*, SE Gugus Tugas No. 9 Tahun 2020 yang mengatur syarat uji tes PCR dan *rapid test*, SE Direktur Jenderal dari Kementerian Perhubungan, dan SE Menteri Kesehatan tersebut di atas yang bersifat mengatur tidak mencerminkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu kesesuaian materi muatan mengingat masa berlaku uji tes PCR dan

*rapid test* di antara SE tersebut berbedabeda. Hal ini menimbulkan kebingungan di tengah masyarakat dan menunjukkan bahwa pengaturan uji tes PCR dan *rapid test* untuk perjalanan orang menggunakan transportasi umum tidak melalui pertimbangan yang cukup. Di samping itu, tidak ada kejelasan tujuan yang konkrit dalam SE Gugus Tugas No. 9 Tahun 2020 yang mensyaratkan uji tes PCR dan *rapid test* terlebih kedua uji tes tersebut memiliki masa berlaku yang cukup panjang yaitu 14 hari. Tidak ada jaminan bahwa hasil tes PCR ataupun *rapid test* seseorang yang digunakan untuk melakukan perjalanan menggunakan transportasi umum di pagi hari akan sama dengan hasil *rapid test* keesokan harinya. Namun, mengingat masa berlaku uji tes PCR dan *rapid test* dalam SE Gugus Tugas No. 9 Tahun 2020 adalah 14 hari, maka seseorang dapat menggunakan hasil uji tes yang sama untuk melakukan perjalanan berulang kali menggunakan transportasi umum tanpa melakukan uji tes ulang karena masih dalam jangka waktu masa berlaku.

## **PENUTUP**

Berdasarkan hasil pembahasan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 berkedudukan sebagai lembaga negara bantu (*state auxiliary organ*) di bawah Presiden yang bersifat koordinasi antar kementerian atau lembaga negara lainnya dan dibentuk melalui Keputusan Presiden.

Selain itu, syarat uji tes PCR dan *rapid test* perjalanan orang dengan transportasi umum sebagaimana diatur dalam SE Gugus Tugas No. 9 Tahun 2020 batal demi hukum dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat disebabkan *pertama*, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 sebagai lembaga negara bantu

---

26. Fitri N. Heriani, "Pro Kontra Wewenang KPPU Membuat Peraturan," <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt584e53cf5cd02/pro-kontra-wewenang-kppu-membuat-peraturan/>, diakses 13 Juli 2020.

dapat meminta kepada pemerintah untuk mengeluarkan suatu peraturan yang bersifat *regeling* sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam rangka percepatan penanganan Covid-19. Dengan demikian, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 tidak perlu mengeluarkan satu pun peraturan yang bersifat mengatur ke luar. *Kedua*, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 tidak memiliki legitimasi ataupun delegasi yang bersumber dari undang-undang untuk mengeluarkan suatu peraturan yang mengikat ke luar dan berlaku umum. *Ketiga*, SE Gugus Tugas No. 9 Tahun 2020 yang bersifat mengatur ke luar tidak mencerminkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu kesesuaian materi muatan dan kejelasan tujuan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Ibrahim, Johnny. *Teori Dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2005.
- Mény, Yves, dan Andrew Knapp. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*. Inggris: Oxford University Press, 1993.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.
- . *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2010.
- Soemantri, Sri. “Lembaga Negara Dan State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD NRI 1945,” *Disampaikan Dalam Dialog Hukum Dan Non Hukum Penataan State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Ketatanegaraan*. Surabaya: Departemen Hukum Dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional Bekerjasama Dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2007.

### **Jurnal**

- Nurtjahjo, Hendra. “Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* vol. 35, no. 3 (2017): 275-287. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol35.no3.1518>.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234).
- Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

### **Surat Edaran**

- Surat Edaran Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Pedoman dan Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Transportasi Darat Pada Masa Adaptasi Kebiasaan Baru untuk Mencegah Penyebaran COVID-19.
- Surat Edaran Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang dengan Transportasi Laut Dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru Menuju Masyarakat Produktif dan Aman COVID-19.
- Surat Edaran Nomor 14 Tahun 2020 Tentang Pedoman dan Petunjuk Teknis Pengendalian Transportasi Perkeretaapian Dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru untuk Mencegah Penyebaran COVID-19.
- Surat Edaran Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Kriteria dan Persyaratan Perjalanan Orang Dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru Menuju Masyarakat Produktif dan Aman COVID-19.
- Surat Edaran Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Perubahan atas Surat Edaran Nomor 7 Tahun 2020 tentang Kriteria dan Persyaratan Perjalanan Orang dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru Menuju Masyarakat Produktif dan Aman COVID-19.

Surat Edaran Nomor HK.02.02/I/2875/2020  
Tentang Batasan Tarif Tertinggi  
Pemeriksaan Rapid Test Antibodi.

**Internet**

Heriani, Fitri N. “Pro Kontra Wewenang KPPU Membuat Peraturan,” <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt584e53ef5cd02/pro-kontra-wewenang-kppu-membuat-peraturan/>. Diakses 13 Juli 2020.

Hukumonline. “Surat Edaran Bukan Peraturan Perundang-Undangan,” <https://www.hukumonline.com/berita/baca/h0118765/surat-edaran-bukan-peraturan-perundangundangan>. Diakses 13 Juli 2020.

Pakpahan, Faorick. “Ombudsman Ungkap Tiga Faktor Biaya Rapid Test Dikeluhkan.” <https://nasional.sindonews.com/read/78132/15/ombudsman-ungkap-tiga-faktor-biaya-rapid-test-dikeluhkan-1592838394>. Diakses 13 Juli 2020.

Pramudiarja, AN Uyung. “Sama-Sama Tes Corona, Ini Bedanya PCR Dan Rapid Test.” <https://health.detik.com/berita-detikhealth/d-4944956/sama-sama-tes-corona-ini-bedanya-pcr-dan-rapid-test>. Diakses 13 Juli 2020.