

# Jurist-Diction

Volume 5 No. 5, September 2022

## Perlindungan Hukum Bagi Pasien Akibat Diberlakukannya Surat Edaran Kemenkes Tentang Himbauan Tidak Praktik Kecuali Emergensi

Alde Erfajrin Syabana

erfajrinalde@gmail.com

Universitas Airlangga

**How to cite:**

Alde Erfajrin Syabana,  
'Perlindungan Hukum Bagi  
Pasien Akibat Diberlakukannya  
Surat Edaran Kemenkes  
Tentang Himbauan Tidak  
Praktik Kecuali Emergensi'  
(2022) Vol. 5 No. 5 Jurist-  
Diction.

**Histori artikel:**

Submit 22 Agustus 2022;  
Diterima 15 September 2022;  
Diterbitkan 29 September 2022.

**DOI:**

10.20473/jd.v5i5.38432

p-ISSN: 2721-8392

e-ISSN: 2655-8297

**Abstract**

*As a rule of law, it is appropriate for the Indonesian government to fulfill the rights that guaranteed and regulated through statutory regulations. However, in practice, it is not uncommon for the Indonesian government to issue policies that are deemed to violate the rights of its citizens. One example is the issuance of a Form Letter of the Ministry of Health Number YR.03.03 / III / III8 / 2020 concerning Appeals for No Practices except Emergencies by the Director General of Health Services. The form letter is deemed to have violated the rights of citizens, especially in health services. In order to guarantee the rights of citizens, it is necessary to have legal protection. This legal protection is a step for citizens who feel aggrieved by the issuance of this form letter. This paper aims to find out what efforts can be made by citizens if they feel aggrieved by this form letter as a measure of legal protection. This paper uses the Reform-oriented Research method with a statutory approach and a conceptual approach.*

**Keywords:** Rights; Legal Protection; From Letter.

**Abstrak**

Sebagai negara hukum, sudah sepantasnya bagi pemerintah Indonesia untuk memenuhi hak-hak yang dijamin dan diatur melalui peraturan perundang-undangan. Namun dalam praktiknya, tak jarang pemerintah Indonesia menerbitkan kebijakan-kebijakan yang dirasa melanggar hak-hak warga negaranya. Salah satu contohnya adalah dengan diterbitkannya Surat Edaran Kementerian Kesehatan Nomor YR.03.03/III/III8/2020 Tentang Himbauan Tidak Praktik Kecuali Emergensi oleh Dirjen Pelayanan Kesehatan. Surat edaran tersebut dianggap melanggar hak warga negara khususnya dalam pelayanan kesehatan. Dalam rangka menjamin hak-hak warga negaranya, maka perlu adanya perlindungan hukum. Perlindungan hukum ini menjadi langkah bagi warga negara yang merasa dirugikan akibat diterbitkannya surat edaran tersebut. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui upaya apa yang dapat dilakukan oleh warga negara apabila merasa dirugikan oleh surat edaran tersebut sebagai langkah perlindungan hukum. Tulisan ini menggunakan metode Reform-oriented Research dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep.

**Kata Kunci:** Hak-Hak; Perlindungan Hukum; Surat Edaran.

Copyright © 2022 Alde Erfajrin Syabana

## Pendahuluan

Negara melalui pemerintah sebagai pihak yang berkuasa dalam menjalankan tugas dan fungsinya, harus memenuhi hak-hak warga negaranya. Begitu pula dengan warga negara, juga harus melakukan kewajibannya dalam rangka untuk mendapatkan hak-hak yang dijamin oleh pemerintahnya. Oleh karena itu, Indonesia mengenal adanya Hukum Administrasi Negara yang mengatur tentang hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negaranya. Hukum Administrasi Negara diartikan sebagai peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahnya yang menjadi sebab sampai negara itu berfungsi.<sup>1</sup> Fungsi Hukum Administrasi Negara pada dasarnya sama dengan fungsi hukum. Fungsi hukum juga sebagai instrumen pengatur dan instrumen perlindungan bagi tiap subyek hukum yang bertujuan untuk menciptakan hubungan yang harmonis antar subyek hukum.<sup>2</sup>

Perlindungan hukum juga harus mencakup perlindungan di bidang kesehatan. Pada dasarnya, hak untuk hidup sehat merupakan hak asasi setiap manusia. Pengakuan atas hak atas kesehatan pertama kali tercantum dalam Pasal 25 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas taraf kehidupan yang memadai untuk kesehatan. Kemudian, pengakuan hak atas kesehatan semakin diperkuat dengan ditetapkannya Konvenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang pada Pasal 12 nya menjamin hak atas kesehatan bagi setiap orang. Konvenan ini telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-undang No. 11 Tahun 2005. Oleh karena itu, Indonesia merupakan negara yang wajib memenuhi dan melindungi hak atas kesehatan setiap warganya. Kemudian, dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur bahwa setiap orang berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Kemudian, diatur lebih lanjut dalam Pasal 4 dan 5 Undang-undang No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas kesehatan dan mendapatkan hak yang sama atas pelayanan kesehatan yang aman dan bermutu serta terjangkau.

---

<sup>1</sup> R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia Edisi Revisi* (Rajawali Press 2013).[98].

<sup>2</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (RajaGrafindo Persada 2006).[280].

Pada awal tahun 2020, dunia dikejutkan dengan munculnya wabah *Coronavirus Disease 2019* atau bisa disebut dengan *COVID-19* yang menyebar luas hampir ke seluruh negara di dunia. *World Health Organization* (WHO) telah menetapkan *Coronavirus Disease 2019* atau *COVID-19* sebagai sebuah ancaman pandemi.<sup>3</sup> Pemerintah melalui Kementerian Kesehatan Indonesia mengeluarkan perintah berupa Surat Edaran Kementerian Kesehatan nomor YR.03.03/III/III8/2020 tentang Himbauan Tidak Praktik Kecuali Emergensi dalam upaya mengurangi jumlah tenaga kesehatan yang terpapar *COVID-19*. Diterbitkannya Surat Edaran Kementerian Kesehatan tersebut menimbulkan problematik yaitu tidak terjaminnya hak mendapatkan pelayanan kesehatan bagi pasien *non-COVID* yang ingin berobat ke dokter atau rumah sakit. Hal ini dikarenakan, poin kedua pada surat edaran tersebut yang menyatakan penundaan pelayanan elektif terhadap pasien *Non-COVID* dengan tetap memberikan pelayanan kesehatan yang hanya bersifat gawat darurat. Poin kedua tersebut bertentangan dengan perlindungan dan jaminan hak atas pelayanan kesehatan bagi seluruh warga negara Indonesia yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas, maka yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah apa upaya hukum yang dapat dilakukan bagi pasien *non-COVID* yang terdampak akibat diberlakukannya Surat Edaran Kementerian Kesehatan tentang Himbauan Tidak Praktik Kecuali Emergensi?.

### **Metode Penelitian**

Penulisan artikel ini merupakan penulisan dengan tipologi *Reform-oriented Research*. Metode *Reform-oriented Research* adalah sebuah tipologi penulisan yang mengevaluasi kecukupan aturan yang telah ada dan mengusulkan perubahan atas aturan hukum tersebut dengan standar atau parameter baik itu asas/prinsip hukum, atau doktrin/ajaran hukum.<sup>4</sup> Dalam penulisan artikel ini, penulis menggunakan

---

<sup>3</sup> Aprista Ristyawati, 'Efektifitas Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Masa Pandemi Corona Virus 2019 oleh Pemerintah Sesuai Amanat UUD NRI Tahun 1945' (2020) 3 AL&GJ.[242].

<sup>4</sup> Terry Hutchinson, 'The Doctrinal Method: Incorporating Interdisciplinary Methods in Reforming the Law' (2015), DOI: 10.5553/ELR.000055 ELR.[132].

pendekatan konsep (*Conceptual Approach*). Pendekatan ini merupakan pendekatan yang dilakukan dengan pandangan sarjana maupun doktrin-doktrin hukum yang mengandung prinsip hukum di dalamnya. Beranjak dari prinsip-prinsip hukum yang telah diketemukan, maka dalam pendekatan ini akan ditemukan sebuah konsep hukum yang mampu menjawab isu hukum yang diangkat dalam penulisan penelitian ini.<sup>5</sup> Kemudian, pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menganalisa undang-undang terkait yang relevan dengan isu hukum. Dalam pendekatan ini, koherensi antara undang-undang dengan undang-undang atau undang-undang dengan undang-undang dasar dianalisa sehingga dapat diperoleh argumentasi hukum untuk menjawab isu hukum.<sup>6</sup>

### **Legalitas Upaya Hukum Bagi Pasien *Non-COVID* Yang Terdampak Akibat Diberlakukannya Surat Edaran Kementerian Kesehatan Tentang Himbauan Tidak Praktik Kecuali Emergensi**

Hukum ada sebagai sarana atau instrumen untuk mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban subjek hukum agar para subjek hukum ini dapat melakukan kewajiban-kewajibannya dengan baik dan tetap mendapatkan hak-haknya sebagai warga negara. Tak hanya itu, hukum juga berlaku sebagai sarana atau instrumen perlindungan hukum bagi para subjek hukum, baik untuk pemerintah maupun warga negaranya. Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi maka hukum harus dilaksanakan, namun pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai meskipun dapat pula terjadi pelanggaran hukum.<sup>7</sup>

Terdapat dua bentuk produk tindakan hukum pemerintah di bidang publik yaitu peraturan perundang-undangan (*regeling*) dan ketetapan (*beschikking*). Menurut Muchsan, penguasa dapat dianggap melakukan perbuatan melawan hukum

---

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Prenada Media 2017).[178].

<sup>6</sup> *ibid.*

<sup>7</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*[280].

karena melanggar hak subjektif orang lain, apabila:<sup>8</sup>

1. Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hubungan hukum perdata serta melanggar ketentuan dalam hukum tersebut;
2. Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hukum publik serta melanggar ketentuan kaidah hukum tersebut.

Takhanya dua bentuk produk hukum tersebut, pemerintah juga diberikan kewenangan bebas atau asas *freies ermessen* yang apabila dijadikan dalam bentuk tertulis, maka timbulah peraturan kebijaksanaan. Menurut Philipus M. Hadjon, suatu peraturan kebijaksanaan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan “*naar buiten gebracht schriftelijk beleid* (menampakan keluar suatu kebijakan tertulis)”, namun tanpa disertai kewenangan pembuatan peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang menciptakan peraturan kebijaksanaan tersebut.<sup>9</sup> Dalam sistem hukum administrasi Indonesia, *freies ermessen* lebih dikenal dengan sebutan diskresi. Kewenangan diskresi atau *freies ermessen* berkaitan erat dengan kebebasan bertindak dari pemerintah. Secara teoretis, konsep peraturan kebijakan sebagai produk hukum dari diskresi dikenal dalam ilmu Hukum Administrasi. Diskresi dapat diartikan sebagai alat untuk membenarkan (legitimasi) segala tindakan pemerintahan yang diambil sebagai akibat adanya kewenangan sebeb-as-bebasnya yang melekat pejabat administrasi negara.

Secara teoretis, ilmu Hukum Administrasi mengenal konsep peraturan kebijakan sebagai produk hukum dari diskresi.<sup>10</sup> Diskresi sendiri sudah diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak

---

<sup>8</sup> Ridwan HR, *Op. Cit.*[283].

<sup>9</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara* (Gadjah Mada University Press 2015).[147].

<sup>10</sup> Victor Imanuel, ‘Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan’ (2016) 10 Refleksi Hukum.[6].

lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Selanjutnya, ditetapkannya diskresi sendiri harus sesuai dengan tujuan diskresi yang diatur dalam Pasal 22 ayat (2) Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan penggunaan diskresi pejabat pemerintahan harus bertujuan untuk:

- a. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Mengisi kekosongan hukum;
- c. Memberikan kepastian hukum; dan
- d. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Kemudian, penggunaan diskresi pun dibatasi oleh ruang lingkup dan diatur dalam Pasal 23 Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa pejabat dapat menggunakan diskresi apabila peraturan perundang-undangan memberikan suatu pilihan, peraturan perundang-undangan tidak mengatur, peraturan perundang-undangan tidak jelas atau tidak lengkap, dan adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas. Dalam penggunaan diskresi pun pejabat juga harus memenuhi syarat-syarat yang diatur dalam Pasal 24 Undang-undang Administrasi Pemerintahan yaitu sebagai berikut: a.) sesuai dengan tujuan diskresi, b.) tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, c.) sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), d.) berdasarkan alasan-alasan yang objektif, e.) tidak mengakibatkan konflik kepentingan, dan f.) dilakukan dengan itikad baik. Tiadanya regulasi dalam mengatur pembentukan peraturan kebijakan berdampak pada ruang lingkup diskresi yang diatur dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan. Padahal, bentuk diskresi sebagai peraturan kebijakan dalam implementasinya sangat beragam, yakni: 1.) surat edaran, 2.) surat perintah atau instruksi; 3.) pedoman kerja atau manual, 4.) petunjuk pelaksanaan (juklak), 5.) petunjuk operasional/petunjuk teknis (juknis), 6.) instruksi, 7.) pengumuman, yang materinya bersifat mengikat secara umum. Hal ini berakibat masih banyaknya penerbitan surat edaran oleh pejabat pemerintahan yang materi dan substansinya mengesampingkan serta tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Salah satunya adalah SE Kemenkes tersebut.

SE Kemenkes Nomor YR.03.03/III/III8/2020 adalah surat edaran yang diterbitkan oleh Kementerian Kesehatan Republik Indonesia melalui Direktur Jenderal Pelayanan Kesehatan pada tanggal 16 April 2020 lalu yang berisi tentang himbauan mengenai praktik para dokter dan tenaga kesehatan di seluruh Indonesia. Dalam surat edaran tersebut, Dirjen Pelayanan Kesehatan dr. Bambang Wibowo melalui situs resmi Kementerian Kesehatan Republik Indonesia menghimbau untuk seluruh dokter dan tenaga kesehatan di Indonesia untuk tidak melakukan praktik rutin kecuali dalam keadaan emergensi. Adanya himbauan melalui surat edaran tersebut sehubungan dengan ditetapkannya wabah *COVID-19* sebagai pandemi oleh WHO yang semakin meluas penyebarannya di Indonesia. Surat edaran tersebut sebagai upaya dari pemerintah untuk mencegah penularan wabah *COVID-19* yang mulai menyebar dikalangan dokter dan tenaga kesehatan di Indonesia. Surat edaran tersebut menghimbau antara lain:

1. Menghimbau rumah sakit untuk melayani pasien *COVID-19* dan menyiapkan seluruh kebutuhan termasuk alat pelindung diri (APD) bagi tenaga kesehatan.
2. Menghimbau rumah sakit untuk tidak memberikan pelayanan kesehatan bagi penyakit selain *COVID-19*, namun tetap memberikan pelayanan kesehatan bersifat gawat darurat.
3. Meningkatkan pelayanan melalui aplikasi *online* kepada pasien.
4. Mengajukan dokter dan perawat yang berusia di atas 60 tahun serta memiliki penyakit bawaan untuk bekerja dari rumah.
5. Pemantauan terhadap pelayanan kesehatan di rumah sakit dilakukan oleh Dinkes Prov/Kab/Kota.

Pada awalnya, asas *freies ermessen* atau kewenangan diskresioner pemerintah yang menghasilkan peraturan kebijakan dalam bentuk surat edaran bukanlah termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara seperti yang tercantum dalam Pasal 1 angka 9 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan KTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Namun, sejak diundangkannya Undang-undang Nomor



30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, adanya perluasan makna dari KTUN. Pasal 87 Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan dengan berlakunya Undang-undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara harus dimaknai sebagai berikut:

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB;
- d. Bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.

Dengan berlakunya Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan, objek sengketa Pengadilan Tata Usaha negara tidak lagi hanya sebatas *beschikking*, tetapi juga *regeling* yang sehingga Surat Edaran Kementerian Kesehatan Nomor YR.03.03/III/III8/2020 Tentang Himbauan Tidak Praktik Kecuali Emergensi dapat digolongkan sebagai keputusan tata usaha negara serta terhadap surat edaran yang melampaui kewenangan dapat diajukan gugatan ke PTUN oleh pihak yang merasa dirugikan.

Berangkat dari penjelasan di atas, berdasarkan UU AP, SE Kemenkes Nomor YR.03.03/III/III8/2020 dapat dikategorikan sebagai ketetapan (*beschikking*). Oleh karena itu, banding administratif (*administratief beroep*) dan peradilan administratif (*administrative rechtspraak*) merupakan sarana atau alur yang dapat ditempuh sebagai upaya perlindungan hukum akibat dikeluarkannya ketetapan (*beschikking*). Selanjutnya, definisi dari sengketa TUN menurut ketentuan UU Peratun adalah sengketa yang muncul di antara pejabat TUN dengan perseorangan maupun badan badan hukum perdata yang diakibatkan karena adanya KTUN. Dua kemungkinan alur penyelesaian sengketa ini adalah sebagai bentuk upaya dari peraturan dalam menjamin hak dan perlindungan hak Perlindungan hukum akibat dikeluarkannya ketetapan (*beschikking*) dapat ditempuh melalui dua kemungkinan, yaitu melalui peradilan administratif (*administrative rechtspraak*) dan melalui banding



administratif (*administratif beroep*).<sup>11</sup> Dalam hal kemungkinan yang mana dahulu yang harus dilalui, Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa tidak setiap Keputusan Tata Usaha Negara dapat langsung digugat melalui peradilan tata usaha negara, terhadap KTUN yang mengenal adanya upaya administratif disyaratkan untuk menggunakan saluran upaya administratif dahulu.<sup>12</sup> Alur yang pertama adalah melalui banding administratif (*administratif beroep*) atau dapat dikatakan upaya administratif. Berdasarkan Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa:

1. Dalam hal suatu Badan/Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia;
2. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Pada penjelasan Pasal 48 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut, upaya administratif merupakan suatu alur yang harus ditempuh dahulu apabila seorang atau badan hukum perdata merasa kepentingannya dirugikan oleh KTUN. Alur upaya administratif dilakukan oleh pemerintahan yang mengeluarkan KTUN itu sendiri dan dilakukan dengan dua bentuk. Upaya administratif juga diatur dalam Pasal 75 Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan/atau tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan. Bentuk yang pertama adalah melalui prosedur alur keberatan.

Keberatan adalah penyelesaian sengketa tata usaha negara dilakukan oleh instansi yang mengeluarkan ketetapan yang disengketakan.<sup>13</sup> Prosedur keberatan

---

<sup>11</sup> Ridwan HR, *Op. Cit.*[296].

<sup>12</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*[307].

<sup>13</sup> Ridwan HR, *Op. Cit.* [300].

diatur dalam Pasal 77 Undang-undang Administrasi Pemerintahan. Prosedur yang pertama adalah keputusan dan/atau ketetapan badan atau pejabat tata usaha negara dapat diajukan keberatan maksimal 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya keputusan dan/atau ketetapan tersebut.<sup>14</sup> Keberatan diajukan kepada badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan dan/atau ketetapan tersebut secara tertulis.<sup>15</sup> Apabila keberatan telah diterima, maka badan atau pejabat tata usaha negara harus menetapkan keputusan atas permohonan keberatan yang diajukan.<sup>16</sup> Kemudian, badan atau pejabat tata usaha negara harus menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu maksimal 10 (sepuluh) hari kerja.<sup>17</sup> Apabila badan atau pejabat tata usaha negara tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktunya yang telah ditentukan, maka keberatan dianggap dikabulkan dan harus ditindak lanjuti oleh badan atau pejabat tata usaha negara dengan menetapkan keputusan sesuai permohonan keberatan yang diajukan.<sup>18</sup> Terakhir, badan atau pejabat tata usaha negara harus menetapkan keputusan atas permohonan dalam jangka waktu maksimal lima hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu 10 (sepuluh) hari.<sup>19</sup> Selanjutnya, setelah pemohon keberatan telah melalui prosedur keberatan yang telah disebutkan di atas, pejabat tata usaha negara akan menetapkan keputusan sesuai dengan permohonan keberatan pemohon. Namun, apabila pemohon merasa tidak puas dengan keputusan yang ditetapkan pejabat tata usaha negara, maka pemohon dapat melakukan prosedur upaya administratif kedua yaitu banding kepada atasan langsung pejabat tata usaha negara yang menetapkan KTUN yang disengketakan.

Bentuk kedua dari upaya administratif yaitu prosedur banding atau banding administratif. Banding administratif adalah penyelesaian sengketa tata usaha negara yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan

---

<sup>14</sup> Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292), Pasal 77 ayat (1).

<sup>15</sup> *ibid*, Pasal 77 ayat (2).

<sup>16</sup> *ibid*, Pasal 77 ayat (3).

<sup>17</sup> *ibid*, Pasal 77 ayat (4).

<sup>18</sup> *ibid*, Pasal 77 ayat (5).

<sup>19</sup> *ibid*, Pasal 77 ayat (7).

ketetapan yang disengketakan.<sup>20</sup> Prosedur banding administratif diatur dalam Pasal 78 Undang-undang Administrasi Pemerintahan. Prosedur pertama dari banding administratif adalah pengajuan banding atas keputusan dan/atau ketetapan pejabat tata usaha negara dapat diajukan maksimal 10 (sepuluh) hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diumumkan.<sup>21</sup> Sama halnya dengan permohonan keberatan, pengajuan permohonan banding juga dilakukan secara tertulis dan diajukan kepada atasan langsung pejabat yang menetapkan keputusan.<sup>22</sup> Apabila pengajuan banding oleh pemohon dikabulkan, maka atasan pejabat tata usaha negara yang dituju harus menetapkan keputusan sesuai dengan permohonan banding.<sup>23</sup> Badan dan/atau pejabat tata usaha negara harus menyelesaikan banding dengan jangka waktu maksimal 10 (sepuluh) hari kerja.<sup>24</sup> Apabila badan dan/atau pejabat tata usaha negara tidak menyelesaikan prosedur banding dalam jangka waktu sebagaimana yang telah ditentukan, maka keberatan dianggap dikabulkan.<sup>25</sup> Badan dan/atau pejabat tata usaha negara harus menetapkan keputusan sesuai dengan permohonan dengan jangka waktu maksimal lima hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu seperti yang telah ditentukan yaitu 10 (sepuluh) hari.<sup>26</sup>

Selain melalui alur banding administratif atau upaya administratif, alur selanjutnya dalam rangka penyelesaian sengketa tata usaha negara adalah melalui peradilan administratif (*administrative rechtspraak*). Penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui peradilan administratif (*administrative rechtspraak*) ini merupakan salah satu upaya perlindungan hukum bagi warga negara apabila merasa dirugikan akibat ditetapkannya tindakan pemerintah di Indonesia. Menurut Sjachran Basah, mengemukakan bahwa tujuan peradilan administrasi negara (PTUN) ialah memberikan jaminan pengayoman hukum, tidak hanya untuk rakyat

---

<sup>20</sup> Ridwan HR, *Loc.Cit.*

<sup>21</sup> Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292) Pasal 78 ayat (1).

<sup>22</sup> *ibid*, Pasal 78 ayat (2).

<sup>23</sup> *ibid*, Pasal 78 ayat (3).

<sup>24</sup> *ibid*, Pasal 78 ayat (4).

<sup>25</sup> *ibid*, Pasal 78 ayat (5).

<sup>26</sup> *ibid*, Pasal 78 ayat (6).

semata-mata melainkan juga bagi administrasi negara dalam arti menjaga dan memelihara keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu serta untuk administrasi negara akan terjaga ketertiban, ketentraman dan keamanan dalam melaksanakan tugas-tugasnya demi terwujudnya pemerintahan yang kuat, bersih, dan berwibawa dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.<sup>27</sup> Dasar pengaturan tentang kewenangan pengadilan dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara diatur dalam Pasal 47 Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa pengadilan bertugas dan dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Dalam Pasal 48 ayat (1) Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara diberi kewenangan oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu, sehingga batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi atau administratif lainnya yang tersedia. Kemudian dalam pasal 48 ayat (2) menyatakan bahwa pengadilan baru berwenang memeriksa dan memutus sengketa tata usaha negara apabila seluruh upaya administratif yang tersedia sudah dilakukan. Berdasarkan pasal-pasal tersebut di atas, maka pengadilan tata usaha negara baru berwenang memeriksa dan memutus perkara sengketa tata usaha negara apabila seluruh alur upaya administratif yang tersedia sudah dilakukan oleh warga negara yang dirugikan oleh tindakan pemerintah.

Apabila warga negara yang merasa dirugikan akibat ditetapkannya tindakan pemerintah, maka upaya dalam wilayah Peradilan TUN merupakan jalan terakhir yang dapat ditempuh yaitu dengan mengajukan gugatan melalui Pengadilan TUN. Dasar pengaturan mengenai penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui peradilan tata usaha negara diatur dalam UU Peratun, yakni apabila seorang atau badan hukum perdata yang kepentingannya dirugikan akibat adanya KTUN, maka dapat mengajukan gugatan secara tertulis yang ditujukan ke pengadilan yang berwenang dan berisi tuntutan batal atau tidak sahnya KTUN tersebut

---

<sup>27</sup> Putera Astomo, 'Eksistensi Peradilan Administrasi Dalam Sistem Negara Hukum Indonesia' (2014) 43 MMH.[369].

dengan disertai atau tidak ganti kerugian.<sup>28</sup> Penyelesaian sengketa TUN yang merupakan upaya perlindungan hukum terakhir bagi warga negara yakni melalui alur peradilan administratif. Meskipun pemerintah diberikan keleluasaan dengan diberikan kewenangan yang bersifat bebas, namun dalam suatu negara hukum tidak ada kebebasan yang seluas-luasnya. Pada dasarnya terlepas dari mana sumber wewenang, sifat wewenang dan isi wewenang, penggunaannya tetap tunduk pada batasan-batasan dalam hal ini peraturan perundang-undangan dan AUPB.

Dengan demikian, seluruh warga negara atau badan hukum perdata yang merasa haknya dirugikan atau dilanggar oleh Surat Edaran Kementerian Kesehatan Nomor YR.03.03/III/III8/2020 Tentang Himbauan Tidak Praktik Kecuali Emergensi mendapatkan jaminan perlindungan hukum. Jaminan perlindungan hukum yang didapat tidak hanya pengaturan soal hak atas kesehatan, namun juga pengaturan terkait legalitas alur upaya hukum yang dapat ditempuh. Seluruh warga negara dan badan hukum perdata dalam rangka untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara atas KTUN yang diterbitkan pemerintah, dapat menempuh alur upaya administratif terlebih dahulu. Kemudian, apabila tidak puas dengan hasil keputusan upaya administratif, warga negara dan badan hukum yang telah menempuh upaya administratif dapat mengajukan gugatan sengketa tata usaha negara kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.

## **Kesimpulan**

Upaya Hukum yang dapat dilakukan oleh pasien *Non-COVID* yang merasa kepentingannya dirugikan oleh Surat Edaran Kementerian Kesehatan Nomor YR.03.03/III/III8/2020 tentang Himbauan Tidak Praktik Kecuali Emergensi dapat dilakukan melalui dua alur, yaitu alur upaya administratif dan alur peradilan administratif. Upaya administratif harus ditempuh dahulu dengan mengajukan permohonan keberatan kepada Dirjen Pelayanan Kesehatan, lalu apabila tidak puas dengan keputusan Dirjen Pelayanan Kesehatan, maka dapat mengajukan permohonan

---

<sup>28</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77 ) Pasal 53 ayat (1).

banding kepada atasan langsung pejabat yaitu Menteri Kesehatan. Apabila seluruh alur upaya administartif sudah dilakukan dan masih belum puas dengan keputusan upaya administartif, maka dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dengan objek sengketanya yaitu surat edaran tersebut.

### **Daftar Bacaan**

#### **Buku**

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Prenada Media 2017).

Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara* (Gadjah Mada University Press 2015).

R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia Edisi Revisi* (Rajawali Press 2013).

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (RajaGrafindo Persada 2006).

#### **Jurnal**

Aprista Ristyawati, 'Efektifitas Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Masa Pandemi Corona Virus 2019 oleh Pemerintah Sesuai Amanat UUD NRI Tahun 1945' (2020) 3 AL&GJ.

Putera Astomo, 'Eksistensi Peradilan Administrasi Dalam Sistem Negara Hukum Indonesia' (2014) 43 MMH.

Terry Hutchinson, 'The Doctrinal Method: Incorporating Interdisciplinary Methods in Reforming the Law' (2015) DOI: 10.5553/ELR.000055 ELR.

Victor Imanuel, 'Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan' (2016) 10 Refleksi Hukum.

#### **Perundang-undangan**

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77).

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292).