

Tinjauan *Precautionary Principle* Dalam Hukum Internasional Terkait Pertanggung Jawaban Negara Dalam Penanganan Dan Pencegahan Wabah Covid 19

Dony Yusra Pebrianto; Akbar Kurnia Putra; Budi Ardianto

Fakultas Hukum, Universitas Jambi, Indonesia

Correspondent Author: dony_yusra@unja.ac.id

ABSTRAK

Keberadaan pertanggung jawaban Negara tentu tidak dapat dilepaskan dari konsepsi hukum dalam pencegahan dan penanganan covid 19. Pandangan universal ini tentu secara hukum perlu ditelaah secara mendasar dalam tataran prinsip itu sendiri, di samping itu tentunya untuk mewujudkan suatu ulasan penelitian yang universal perlu suatu telaah yang dilakukan berdasarkan hukum internasional. Salah satu prinsip hukum yakni *Precautionary Principle* atau lazim dikenal dengan prinsip kehati-hatian. Pada dasarnya prinsip lazim berkembang dan diterapkan di dalam hukum lingkungan. Maka dirumuskan permasalahan yakni bagaimana konsep *precautionary principle* dalam hukum internasional serta bagaimana penerapan *Precautionary Principle* dalam hal pertanggung jawaban Negara dalam penanganan dan pencegahan wabah covid 19 yang dikaji dengan metode yuridis normative. Dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa *Precautionary Principle* adalah suatu prinsip yang mengatur tentang kehati-hatian yang pada dasarnya keberadaannya berada dalam sector hukum privat maupun hukum publik. Secara dimensi hukum internasional, prinsip ini berkembang di dalam hukum lingkungan internasional yang berkaitan erat dengan hukum kesehatan. Pada prinsip ini dituntut adanya kehati-hatian dalam menetapkan suatu kebijakan maupun peraturan perundang-undangan untuk menghormati dan melindungi HAM serta tentunya hak hukum manusia. Serta dalam pandemic covid 19 negara dituntut untuk memperhatikan *precautionary principle* dalam menetapkan kebijakan maupun keputusan serta produk hukum. Hal ini dikarenakan secara hukum jika negara mengabaikan hal tersebut maka sepatutnya negara dapat dituntut di hadapan hukum baik terhadap pelanggaran atas hak asasi ataupun pelanggaran hukum yang menimbulkan kerugian maupun materiil maupun imateril.

Kata Kunci: *Precautionary Principle*, Covid-19, Tanggung Jawab, Negara

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Penyebaran virus berbahaya *Novel Coronavirus 2019-nCoV* untuk selanjutnya disebut Covid-19 yang pertama kali terdeteksi pada tanggal 8 Desember 2019 di Wuhan yang merupakan Ibu Kota Provinsi Hubei Republik Rakyat Tiongkok. Virus ini merupakan virus jenis baru yang pertama kali ditemukan. Keberadaan virus ini sementara diduga memiliki korelasi dengan keberadaan *the Huanan Seafood Wholesale Market* (Pasar Grosir Makanan Laut Huanan).¹

Keberadaan virus ini menjadi perhatian dunia, dari data yang dirilis WHO/ *World Health Organization* pada tanggal 1 Februari 2020 total kasus yang terkonfirmasi mencapai angka 11.953 kasus yang terdiri dari sebaran di 24 Negara.² Dalam hal ini merujuk kepada laporan dari WHO tersebut, Negara China masih menjadi kawasan dominasi kasus terbesar, di samping itu *suspect* juga berasal dari orang-orang yang melakukan perjalanan dan/atau kunjungan ke China dalam rentan waktu menyebarnya virus tersebut di mana hal tersebut dapat dilihat dari laporan WHO per tanggal 1 Februari 2020.³

Mengingat hal ini merupakan hal yang dikhawatirkan mewabah secara global maka dalam hal ini WHO dalam Pertemuan kedua *Emergency Committee* yang diselenggarakan pada tanggal 30 Januari 2020 memutuskan keputusan akhir yang dalam hal ini menetapkan permasalahan Covid-19 sebagai *Public Health Emergency of International Concern* (PHEIC). Di samping itu, dalam pertemuan ini komite darurat juga memberikan rekomendasi formal sementara penanganan Covid-19.⁴

Keberadaan pertanggung jawaban Negara tentu tidak dapat dilepaskan dari konsepsi hukum dalam pencegahan dan penanganan covid 19. Pandangan universal ini tentu secara hukum perlu ditelaah secara mendasar dalam tataran prinsip itu sendiri, di samping itu tentunya untuk mewujudkan suatu ulasan

¹David S. Hui, et.al, *The continuing 2019-nCoV epidemic threat of novel coronaviruses to global health – The latest 2019 novel coronavirus outbreak in Wuhan, China*, *International Journal of Infectious Diseases*, edisi 19, Tahun 2020, hlm 264

²World Health Organization, *Novel Coronavirus(2019-nCoV) Situation Report - 12*, Data as reported by 1 February 2020

³"The outbreak of 2019-nCoV is still largely centered around Hubei Province. In China, 60.5% of all cases since the start of the outbreak have been reported from Hubei Province. The remaining 39.5% of cases have been reported from 33 provinces, regions and cities. After Hubei Province, the second largest number of cases has been reported from Zhejiang Province (599 cases). Of the 132 cases identified outside China, 14 were due to secondary transmission outside China. Of the remaining cases, travel history is available for 101 of them: all 101 had travelled to China in the 14 days before illness onset. Of the 81 for whom the exact destination in China was known, all had travelled to Hubei province". *Ibid*

⁴World Health Organization, *Novel Coronavirus(2019-nCoV) Situation Report - 12*, Data as reported by 31 January 2020

penelitian yang universal perlu suatu telaah yang dilakukan berdasarkan hukum internasional.

Salah satu prinsip hukum yakni *Precautionary Principle* atau lazim dikenal dengan prinsip kehati-hatian. Pada dasarnya prinsip lazim berkembang dan diterapkan di dalam hukum lingkungan. Secara umum, "*precautionary principle* dapat diartikan sebagai suatu prinsip tindakan kehati-hatian yang dilakukan sebelum timbulnya dampak"⁵.

Hal ini tentu sangat erat kaitannya dengan tindakan pemerintah serta dalam hubungannya dengan warga Negara. Prinsip kehati-hatian ini tentu menjadi suatu hal yang penting untuk menghindari kegagalan maupun kesalahan di dalam pengambilan suatu langkah maupun keputusan pemerintah. Hal ini disebabkan besarnya potensi kegagalan maupun kesalahan tersebut merugikan HAM warga Negara.

Sekalipun berkembang dalam konsepsi hukum lingkungan namun dalam konsepsi memandang pertanggung jawaban Negara tentu tidak menutup kemungkinan dilakukan perluasan penerapan prinsip ini mengingat keberadaan tanggung jawab Negara dalam pencegahan dan penanganan covid 19 tidak dapat dipandang sebelah mata. Mengingat dalam konsepnya prinsip ini berada dalam dua kondisi persoalan yang disentuh yakni kesehatan dan lingkungan.⁶

Untuk menelaah hal tersebut tentu sangat penting bagaimana dalam konsepnya untuk mereduksi prinsip yang pada dasarnya terletak pada hukum lingkungan internasional khususnya. Maka dalam hal ini tentu diperlukan suatu kajian secara konseptual maupun teoritis untuk melihat kemungkinan serta keuntungan penerapan prinsip ini.

Dalam konsepsi prinsipil tentu merupakan suatu konsep penelaahan yang sangat mendasar mengingat dalam tataran prinsip ini tidak dapat diselesaikan hanya melalui pandangan yuridis materil maupun formil belaka, tetapi juga mereduksi dari nilai-nilai yang terkandung di dalam tujuan hukum itu sendiri yakni mencapai keadilan, kepastian dan juga kemanfaatan. Tujuan-tujuan tersebut tentu perlu menjadi titik tolak mendasar untuk melihat suatu efektifitas hukum dan penerapannya.

Apalagi mengingat wacana penuntutan terhadap tanggung jawab Negara dalam segala aspek sepanjang dalam kerangka covid 19. Negara-negara yang dipandang gagal dalam menangani wabah covid 19 memungkinkan untuk dihadapkan terhadap suatu tanggung jawab hukum itu sendiri.⁷

⁵Emmy Latifah, *Precautionary Principle Sebagai Landasan Dalam Merumuskan Kebijakan Publik*, Yustisia. Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016, hlm. 278.

⁶Erica Weir et.al, *A Canadian Framework for Applying the Precautionary Principle to Public Health Issues*, Revue Canadienne De Santé Publique, Vol. 101, No. 5, hlm. 397.

⁷Lucas Bergkamp, *State Liability for Failure to Control the COVID-19 Epidemic: International and Dutch Law*, European Journal of Risk Regulation, 11 (2020), hlm. 349.

Hal ini tentu berkaitan erat dengan konsepsi Hak Asasi Manusia dalam kerangka Negara hukum dimana sebagai suatu hak yang harus terjamin. Apalagi konsepsi Negara hukum pada dasarnya berdasar kepada adanya upaya untuk memenuhi HAM itu sendiri. Terutama di tengah pandemic covid 19 ini tentu suatu tanggung jawab Negara terhadap warga Negara merupakan bagian yang paing sensitive mengingat jika terjadi suatu kelalaian bisa jadi Negara dipandang melanggar HAM itu sendiri.

Mengingat hal tersebut tim peneliti mencoba mengaitkan konsepsi pertanggung jawaban Negara Precautionary Principle terhadap tanggung jawab Negara tersebut. Maka dalam hal ini tim mengangkatnya dengan judul penelitian yakni TINJAUAN PRECAUTIONARY PRINCIPLE DALAM HUKUM INTERNASIONAL TERKAIT PERTANGGUNG JAWABAN NEGARA DALAM PENANGANAN DAN PENCEGAHAN WABAH COVID 19.

Permasalahan

Bertolak kepada latar belakang masalah di atas, maka disusun perumusan masalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana konsep *precautionary principle* dalam hukum internasional?
- 2) Bagaimana penerapan Precautionary Principle dalam hal pertanggung jawaban Negara dalam penanganan dan pencegahan wabah covid 19?

PEMBAHASAN

Konsep *precautionary principle* dalam hukum internasional

Prinsip merupakan salah satu bagian dari konsepsi luas ilmu hukum, dimana prinsip menjadi bagian dari suatu rangkaian ilmu hukum Bersama asas, konsep, norma dan bahkan meta norma. Prinsip ini merupakan suatu bagian yang mempengaruhi pembentukan norma hukum mengingat dalam pembentukn norma hukum tidak dapat dilepaskan maupun timbulnya pertentangan antara prinsip dan norma. Dalam arti lain merupakan hal yang tidak pas secara hukum disaat suatu norma hukum yang dibentuk tidak sejalan dengan prinsip hukum atau dikenal dengan istilah konflik norma.

Peristilahan mengenai konflik norma juga lazim disebut dengan istilah lain yakni *the conflict rules, the rules of collision, atau the principle of derogation* dimana persoalan ini merupakan hal yang sangat menarik diperbincangkan terutama dalam bidang pembentukan hukum dan pengkajian hukum. Hal ini digunakan sebagai dasar untuk menganalisis penerpaan hukum dalam pertentangannya dengan peraturan hukum lain yang didasarkan kepada 3 kriteria yang menjadi acuannya yakni: hirarki (*hierarchy*), kronologi (*chronology*), dan kekhususan (*specialization*).

Dengan berdasarkan kepada tiga kriteria sebagaimana dimaksud tersebut maka berkembanglah seterusnya menjadi asas, prinsip, atau kaidah hukum (*legal maxim*) yang terdiri dari "*lex superior derogat legi inferiori*" atau yang dikenal juga dengan *the higher rule prevails over the lower*, adapula "*lex posterior derogat legi priori*" yang juga lazim disebut dengan *the later rule prevails over the earlier*, dan "*lex specialis derogat legi generali*" atau *the more specific rule prevails over the less specific*.⁸

Precautionary principle (prinsip kehati-hatian) merupakan prinsip yang berkembang baik di dalam hukum publik maupun hukum privat, serta berkembang di hukum nasional maupun hukum internasional.

Dalam konsep hukum perdata Indonesia misalnya, keberadaan prinsip ini bahkan secara khusus juga ada di dalam hukum perbankan yang dikenal dengan istilah *prudential banking*, dimana prinsip ini dimakanakan sebagai suatu dasar yang berkenaan dengan kebenaran dimana kebenaran yang dimaksudkan tersebut merupakan landasan untuk berpikir serta bertindak dengan penuh sikap hati-hati.⁹

Namun lebih jauh mengutip dari *black law dictionary* secara hukum mendefinisikan prudence sebagai bebera istilah yakni meliputi *Carefulnees, precaution, attentiveness and good judgment*. Istilah-istilah tersebut ditafsirkan sebagai *applied to action or of care reconduct. That degree of care required by the exigencies or circumstances under which it is to be exercised. This trem, in the language of the law, is commonly associated with care and diligence as constracted with negligence*.¹⁰

Sehubungan dengan *precautionary principle*, menurut Bryan A. Garner sebagaimana dikutip Emmy Latifah:

Secara etimologi, istilah "*precaution*" berasal dari Bahasa Latin "*prae*" yang berarti "sebelum", dan "*cautio*" yang berarti "*security*" atau "keamanan". Istilah "*caution*" dalam Black's Law Dictionary diartikan sebagai: (1) "*security given to ensure performance of some obligation*"; dan (2) "*the person who gives the security*".¹¹

Lazimnya sebagai suatu prinsip, *precautionary principle* merupakan suatu prinsip yang berkembang dan tentu sangat mempengaruhi dalam upaya perumusan kebijakan publik. Prinsip ini menunjukkan bahwa kehati-hatian sangat diperlukan untuk dapa diperhatikan dengan seksama oleh suatu negara dalam hal

⁸Periksa Nurfaqih Irfani, *Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 16 No. 3 - September 2020, hlm. 311.

⁹Periksa Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 29

¹⁰Henry Campell Black, *Black's Law Dictionary: Definitions Of The Terms And Phrases Of American And English Jurisprudence, Ancient And Modern*, West Publishing Co, St. Paul, Minn, 1968, hlm. 1468.

¹¹Emmy Latifah, *Precautionary Principle Sebagai Landasan Dalam Merumuskan Kebijakan Publik*, Yustisia. Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016, hlm 278

perumusan, penyusunan, serta penetapan suatu kebijakan. Tentunya khusus di dalam pembahasan ini terkait dengan kebijakan yang berpotensi ataupun berimplikasi kepada danya potensi akan berdampak serius dan tidak dapat dipulihkan kembali inilah yang dalam prinsip ini harus dapat dicegah. Dalam hal ini kurangnya kepastian ilmiah tidaklah dapat dijadikan alasan untuk melakukan penundaan bagi upaya pencegahan.¹²

Artinya dalam kaitan kebijakan tersebut ada beberapa hal yang penting untuk dipandang sebagai unsur-unsur dari *precautionary principle* tersebut. Yang pertama adalah perihal pertanggungjawaban negara terhadap kebijakan negara terkait mengenai bagaimana dalam perumusan kebijakan terhadap hal-hal yang bersifat prinsipil mendasar dan tertentu mesti mempertimbangkan aspek pencegahan secara komprehensif serta antisipatif yang terstruktur. Hal ini diperlukan karena dalam kerangka kebijakan negara harus mampu menghadirkan kebijakan yang mampu memberikan perlindungan kepada warga negara serta keterkaitan lain dengannya.

Yang kedua dalam perumusan suatu kebijakan oleh negara juga mestinya mampu untuk menghadirkan kebijakan yang solutif serta mampu merumuskan opsi-opsi penanganan yang strategis sehingga potensi kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut dapat diatasi.

Dalam hukum internasional prinsip ini lazim berkembang dalam hukum lingkungan internasional. Pendekatan ini secara konseptual bersumber dari dalam penolakan asumsi yang melekat dalam 'pendekatan kapasitas asimilatif' tradisional. Pendekatan terhadap peraturan lingkungan ini didasarkan pada asumsi bahwa ilmu pengetahuan dapat secara akurat menentukan kapasitas asimilatif lingkungan, maka diperlukan suatu konsepsi yang cukup untuk tindakan pencegahan yang harus ada. Menurut Ellen Hei, pendekatan ini 'berdasarkan asumsi tertentu mengenai keterkaitan' antara lingkungan, ilmu pengetahuan, teknologi dan ekonomi'. Namun secara sederhana, pendekatan kapasitas asimilatif mengasumsikan bahwa: sains dapat secara akurat memprediksi ancaman terhadap lingkungan; sains dapat memberikan solusi teknis untuk mengurangi ancaman seperti itu sekali telah diprediksi secara akurat; akan ada cukup waktu untuk bertindak; dan, bertindak pada tahap ini menghasilkan pemanfaatan yang paling efisien dari sumber daya yang terbatas. Dalam penerapannya Kegagalan pendekatan ini, dengan bukti ilmiah yang meyakinkan tentang efek merugikan dari

¹²Periksa Elly Kristiani Purwendah, *Perlindungan Lingkungan Dalam Perspektif Prinsip Kehati-Hatian (Precautionary Principle)*, Jurnal Media Komunikasi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Volume 1, Nomor 2 Oktober 2019, hlm 90.

kegiatan atau substansi yang terlambat, telah menyebabkan, berdasarkan sektor demi sektor, untuk mengadopsi prinsip ini.¹³

Dalam pandangan lebih jauh James Cameron dan Juli Oboouchar berpandangan bahwa pada dasarnya prinsip ini penting untuk menjadi penyeimbang, baik dalam perumusan hukum yang bersifat internasional, nasional maupun lokal. Tugas pembuat undang-undang di tingkat internasional, regional, nasional, dan tingkat lokal adalah untuk memungkinkan kemajuan ekonomi namun tetap melindungi dan memelihara lingkungan yang kaya beragam dan layak. Prinsip ini mengatur bahwa hal itu memaksa pertentangan antara tentang jenis dan jumlah kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh manusia yang dapat diterima. Proses hukum yang dilampirkan pada aplikasi prinsip ini yakni ketika ada cukup bukti bahwa suatu aktivitas mungkin menyebabkan kerugian yang tidak dapat diterima lingkungan, prinsip ini mensyaratkan bahwa pemegang kekuasaan publik dan swasta yang bertanggung jawab mencegah atau menghentikan aktivitas.¹⁴

Namun keberadaan prinsip ini tidak hanya berkembang di dalam hukum lingkungan saja. Tetapi dapat juga mengarah kepada hukum kesehatan sebagaimana pemaknaan tersebut dapat ditarik pada definisi yang diatur pada *the Rio Declaration of 1992 is often cited,4 and the 1998 Wingspread Statement: "when an activity raises threats of harm to human health or the environment, precautionary measures should be taken even if some cause and effect relationships are not fully established scientifically"*.

Prinsip kehati-hatian memiliki memicu perdebatan sengit di antara pegiat lingkungan, tapi sama halnya dengan pandangan keilmuan kesehatan masyarakat yang meletakkannya sebagai prinsip utama untuk dijadikan sebagai tonggak pencegahan. Dalam prinsip ini konsepnya adalah bagaimana negara mampu mengambil tindakan pencegahan tindakan dalam menghadapi ketidakpastian; mengalihkan beban pembuktian ke pada pelaksana suatu kegiatan; mengeksplorasi berbagai alternatif untuk tindakan yang mungkin berbahaya dan mengancam; dan (4) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan.

Kewaspadaan relevan untuk kebijakan kesehatan, karena dapat membantu mencegah konsekuensi yang tidak diinginkan dari intervensi kesehatan masyarakat yang bermaksud baik dengan memastikan penilaian masalah yang lebih menyeluruh dan solusi yang diusulkan. Ini juga bisa menjadi kekuatan positif untuk perubahan. Tiga aspek ditekankan: mempromosikan mencari teknologi yang lebih

¹³Periksa Owen McIntyre dan Thomas Mosedale, *The Precautionary Principle As A Norm Of Customary International Law*, Journal of Environmental Law Vol 9 No 2, Oxford University Press 1997, hlm 222-223

¹⁴Periksa James Cameron dan Juli Abouchar, *The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment*, Boston College International & Comparative Law Review Vol. Xiv, No.1, hlm. 3

aman, mendorong demokrasi yang lebih luas dalam pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam kebijakan kesehatan masyarakat, dan mendorong evaluasi ulang penerapan kebijakan kesehatan bagi masyarakat.¹⁵

Dalam penerapannya, ada 4 faktor penting yang menjadi elemen penting dari prinsip ini jika ditinjau dari keterkaitannya dengan permasalahan kesehatan, yakni adanya ancaman bahaya, baik yang nyata maupun baru dapat diprediksi, adanya situasi menunjukkan kurangnya kepastian atau bukti ilmiah, adanya hubungan sebab dan akibat belum terbukti serta adanya kebutuhan atau kewajiban untuk bertindak.

Elemen-elemen ini layak mendapat penjelasan kriteria pertama dalam kasus tersebut adalah adanya ancaman nyata yang membahayakan kesehatan manusia atau lingkungan. Beberapa pandangan menyatakan bahwa kerugiannya serius atau tidak dapat diperbaiki, atau keduanya, sebagai dalam Deklarasi Rio. Gagasan yang tidak jelas dan kekhawatiran yang tidak berdasar bukanlah bukti bahaya; ancaman ataupun potensi tersebut harus didasarkan pada informasi, bukan spekulasi sederhana semata. Elemen kedua, ketidakpastian atau kekurangan dari bukti, membahas situasi di mana pengetahuan tidak lengkap, dan informasi ilmiah yang tersedia tidak cukup. Poin ini diperluas dalam elemen ketiga, dengan fokus pada hubungan antara sebab dan akibat. Di sini, tindakan pencegahan yang menyatakan bahwa sangat pentingnya hubungan sebab akibat dan ketidakpastian beberapa potensi ancaman tersebut. Ancaman bahaya dan kewajiban untuk bertindak perlu dikaitkan dengan beberapa hipotesis kausal yang masuk akal sebagai dasar keputusan yang melindungi kesehatan dan kesejahteraan masyarakat, termasuk sumber daya keuangan. Dan selanjutnya elemen terakhir dari prinsip kehati-hatian adalah kewajiban untuk bertindak. Kurangnya kepastian atau spesifik hubungan sebab dan akibat seharusnya tidak mencegah pihak yang bertanggung jawab untuk melindungi lingkungan atau kesehatan dan kesejahteraan manusia.¹⁶

Penerapan *Precautionary Principle* dalam hal pertanggung jawaban Negara dalam penanganan dan pencegahan wabah covid 19

Tanggung jawab secara hukum dimaksudkan untuk mengetahui apakah wewenang yang dimiliki oleh pelaksana kekuasaan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Adapun tanggung jawab secara administratif dimaksudkan untuk mengetahui tingkat efisiensi kerja pelaksanaan kekuasaan, sedangkan "tanggung jawab secara politik dimaksudkan untuk mengetahui apakah

¹⁵Bandingkan David Kriebel dan Joel Tickner, *Reenergizing Public Health Through Precaution*, American Journal of Public Health, Vol 91, No.9, 2001, hlm. 1351

¹⁶Periksa Peter L.deFur dan Michelle Kaszuba, *Implementing the precautionary principle*, The Science of the Total Environment 288 (2002), hm. 157

pelaksanaan kekuasaan telah melaksanakan seluruh tugas dan wewenang sesuai dengan perencanaan dan sasaran-sasaran yang ingin dicapai".¹⁷

Dalam konsep hukum administrasi, "setiap pemberian wewenang kepada suatu badan atau pejabat administrasi negara selalu disertai dengan tujuan dan maksud pemberian wewenang itu sehingga penerapannya harus sesuai dengan tujuan dan maksudnya".¹⁸ Menurut Nur Basuki Winarno "Apabila penggunaan wewenang tidak sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian wewenang, berarti telah terjadi penyalahgunaan wewenang".¹⁹ Oleh karena itu Undang-undang yang merupakan karya lembaga negara (legislatif) dianggap barang sakral yang menuntut kepatuhan dan ketaatan dari siapa pun. Dalam praktik, rumusan dan ketentuan undang-undang itu tidak lebih dari formulasi kepentingan sekelompok orang, tidak mencerminkan kesamaan kedudukan apalagi keadilan. Secara umum diakui bahwa di luar undang-undang ada nilai-nilai etik. Meskipun demikian, memasukkan hukum tidak tertulis sebagai kriteria untuk menilai perbuatan melanggar hukum dianggap berlebihan, apalagi terhadap perbuatan pemerintah, dalam praktiknya hal ini menjadi kontroversi.

Salah satu prinsip negara hukum adalah asas legalitas, yang mengandung makna bahwa setiap tindakan hukum pemerintah harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku".²⁰ Dalam menjalankan kehidupan bernegara dalam penyelenggaraan *good governance*, pemerintah atau negara dibebani membayar ganti rugi kepada seseorang rakyat atau warga negara yang menjadi korban pelaksanaan tugas administratif. Dalam perspektif hukum publik, tindakan hukum pemerintahan itu selanjutnya dituangkan dan dipergunakan beberapa instrumen hukum dan kebijakan seperti peraturan, keputusan, peraturan kebijaksanaan, dan ketetapan. Fokus utama teori hukum murni, menurut **Hans Kelsen** "bukanlah salinan ide transendental yang sedikit banyak tidak sempurna, teori hukum murni tidak berusaha memandang hukum sebagai anak cucu keadilan, sebagai anak dari orang tua yang suci".²¹

Ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban dalam kamus hukum, yaitu *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan istilah hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang. *Responsibility* berarti hal

¹⁷Kumorotomo, wahyudi, *Etika Administrasi Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1999, hal. 146.

¹⁸Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti, *Memahami Hukum dari Konstruksi sampai Implementasi*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 317.

¹⁹*Ibid*

²⁰*Ibid.*, hal. 318.

²¹<http://www.slideshare.net/joehasan/teori-hukum>, diakses tanggal 2 Desember 2021.

yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.

Berbeda dengan **Prajudi Atmonosudirjo** yang dikutip **Siti Kunarti** bahwa “tanggungjawab dan pertanggungjawaban dapat dibedakan dalam tiga batasan yaitu *reponsibility*, *accountability* dan *liability*”.²² Tanggung jawab dalam arti *responsibility* adalah tanggung jawab yang berlaku antara bawahan dan atasan. *Liability* menunjukkan tanggung jawab hukum atau tanggung jawab gugat, seperti halnya penyelesaian perkara melalui pengadilan (hukum). Sedangkan “tanggung jawab sebagai *accountability* adalah pertanggungjawaban yang dibuat oleh mereka yang menerima kuasa atau mendapat kewenangan yang diterima digunakan untuk kebaikan (kesejahteraan) mereka memberikan kuasa (rakyat)”.²³

Salah satu konsepsi pertanggung jawaban adalah pertanggung jawaban negara dimana dalam perkembangan hukum internasional dikenal dengan istilah *state responsibility*. Pertanggung jawaban negara ini merujuk kepada bagaimana negara mengemban hak dan kewajiban baik terhadap keputusan dan kebijakannya termasuk juga kelalaian maupun kesalahannya yang diemban baik secara hukum, secara moral, maupun secara materiil.

Dalam kondisi wabah covid 19 yang melanda dunia saat ini sudah barang tentu keberadaan tanggung jawab negara tidak dapat dipungkiri keberadaannya sebagai bentuk abstarksi kehadiran negara di dalam penanganan wabah covid 19. Diskursus pertanggung jawaban negara memiliki ruang lingkup yang luas namun patut disadari bahwa pertanggung jawaban tersebut kembali kepada bagaimana negara sebagai suatu entitas bertanggung jawab, bukanlah pertanggung jawaban ersonal. Mengutip dari Francisco-José Quintana dan Justina Uriburu:

Even the soundest analysis of state responsibility will, by itself, provide an inaccurate picture of the subjects involved in the complex scheme of governance underlying a global pandemic. In the 1980s, Philip Allott warned that the law of state responsibility consolidates the idea that wrongdoing results from the behavior of abstract entities and not morally responsible human beings. This concern was overturned with the reemergence of international criminal law, which has, in turn, long been subjected to the critique of the individualization of guilt. In its professional approach to crises, international law fails to address challenges as essential as the tension

²²Siti Kunarti, *Tolok Ukur, Mekanisme dan Akibat Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kabupaten/Kota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*, Disertasi, UNPAD, 2002, hal. 54.

²³*Ibid.*, hal. 55.

between agency and structure, and matters of “state-centrism.” The foregrounding of the lens of state responsibility, for example, fails to account for the role that nonstate actors, including international financial institutions, vulture funds, pharmaceutical companies, and other multinational corporations play in causing and distributing suffering.²⁴

Di tengah Pandemi COVID-19 yang pada akhirnya memicu gelombang pandangan terhadap bagaimana pertanggung jawaban negara. Pandemi ini telah memicu menguatnya otoritas eksekutif dan bahkan secara tidak langsung kerap terjadi penggeseran terhadap hak asasi manusia. Dalam konsepsi hukum internasional pada dasarnya telah membuat Batasan terhadap munculnya dua persoalan tersebut dalam kerangka hak asasi manusia dan akuntabilitas yang demokratis. Meskipun efektif, pendekatan praktis ini juga tidak dapat mengatasi masalah struktural yang lebih luas.

Dalam perkembangan covid 19 setidaknya ada tiga permasalahan yang dapat menggambarkan ancaman yang bisa dianalisis dan digambarkan secara hukum internasional. Pertama, beberapa pemerintahan otoriter telah memperkuat kekuasaan mereka melalui keadaan darurat yang ditetapkan yang dapat dilihat dari langkah-langkah yang diambil pemerintah/ negara serta melalui peraturan perundang-undangan yang ditetapkannya. Misalnya mengutip dari beberapa contoh yang dikutip Francisco-José Quintana dan Justina Uriburu seperti apa yang terjadi di Hongaria, dimana dalam hal ini Parlemen memberikan kepada Perdana Menteri Viktor Orbán berupa otoritas untuk dapat memerintah dengan dekrit tanpa batas, dimana dalam hal ini didasari sebagai suatu bentuk kebijakan yang diambil dalam rangka untuk melawan pandemi. Sementara itu Bolivia telah jatuh ke dalam krisis sejak 2019, ketika Presiden Evo Morales digulingkan dalam kudeta menyusul ketidakberesan dalam pemilihan dan digantikan oleh Senator Jeanine ez yang berjanji untuk mengadakan pemilihan sesegera mungkin. Setelah wabah, ez awalnya menundanya tanpa batas waktu dan mengadopsi dekrit yang memberikan hukuman hingga sepuluh tahun penjara bagi mereka yang “salah memberi informasi” tentang pandemi.

Permasalahan kedua yakni kondisi pandemic telah membawa permasalahan timbulnya pembatasan dan pelanggaran terhadap hak-hak sipil dan politik. Selama wabah melanda beberapa negara telah membatasi hak atas kebebasan berekspresi, sementara itu *lockdown* yang ditetapkan di banyak negara tentunya memengaruhi hak baik secara langsung maupun secara tidak langsung bagi masyarakat dunia secara keseluruhan, termasuk hak untuk bergerak dan tentunya juga salah satunya adalah hak untuk beribadah. Pengumpulan dan pendataan

²⁴Francisco-José Quintana dan Justina Uriburu, *Modest International Law: Covid-19, International Legal Responses, And Depoliticization*, The American Journal Of International Law Vol. 114:4, hlm. 695.

kesehatan yang terjadi hamper di seluruh negara di dunia untuk banyak kepentingan, mulai dari kepentingan pendataan kependudukan secara umum, kepentingan bantuan social dan bahkan teranyar adalah kepentingan vaksinasi sudah barang tentu akan berpotensi membahayakan hak atas privasi.

Dan titik nadirnya adalah pandemic covid 19 juga mengakibatkan adanya legitimasi pelanggaran hak-hak ekonomi dan sosial. Kebijakan dengan alih-alih "perang melawan" virus" dan bahwa "virus tidak membedakan" telah mengaburkan dampak yang tidak proporsional pandemi pada masyarakat yang termarginalkan. Seperti yang dikutip Francisco-José Quintana dan Justina Uriburu bahwa di Amerika Serikat, tingkat kematian kulit hitam akibat COVID-19 secara tentatif diperkirakan lebih dari dua kali lipat kematian kulit putih. Dari gambaran tersebut jelas bahwa jika kita analisis lebih mendalam bahwa patut kita sadari bahwa sebagian besar negara telah gagal untuk menghormati hak-hak tersebut.²⁵

Merujuk kepada uraian tersebut tentunya ada beberapa hal yang dapat ditarik benang merah persoalan antara pertanggung jawaban negara, pandemic covid 19 serta *precautionary principle*. Yang pertama adalah negara dalam mengambil keputusan ataupun kebijakan wajib untuk mengedepankan prinsip kehati-hatian. Prinsip ini dalam kondisi ini dimaknakan sebagai bagaimana negara di dalam memutuskan ataupun mengambil suatu keputusan untuk dapat memastika tidak ada atau seminimal mungkin dapat meminimalisir hak yang terlanggarkan.

Dan yang kedua tentunya adalah bagaimana pemerintah/ negara dapat dipertanggung jawabkan di hadapan hukum karena pengabaian atas prinsip kehati-hatian tersebut, mulai dari kebijakan yang melawan hak sasi manusia dan/atau menimbulkan kerugian materil maupun moril hingga kebijakan yang berdampak secara global. Maka dalam hal ini selayaknya negara dapat dipertanggung jawabkan baik secara hukum maupun secara politik. Hal ini mengingat negara tentu tidak dapat dilepaskan dari pemenuhan HAM termasuk dalam kondisi apapun. Tetapi tentu dengan catatan pentingnya adalah bahwa negara juga memiliki kebebasan bertindak sepanjang dalam pertimbangannya kebijakan sebagaimana dimaksud merupakan kepentingan yang nyata bagi rakyat serta tentunya negara memiliki hak untuk membatasi HAM untuk menciptakan ketertiban itu sendiri.

KESIMPULAN

1. *Precautionary Principle* adalah suatu prinsip yang mengatur tentang kehati-hatian yang pada dasarnya keberadaannya berada dalam sector hukum privat maupun hukum publik. Secara dimensi hukum internasional, prinsip ini

²⁵Periksa *Ibid.*, hlm. 692.

- berkembang di dalam hukum lingkungan internasional yang berkaitan erat dengan hukum kesehatan. Pada prinsip ini dituntut adanya kehati-hatian dalam menetapkan suatu kebijakan maupun peraturan perundang-undangan untuk menghormati dan melindungi HAM serta tentunya hak hukum manusia.
2. Dalam pandemic covid 19 negara dituntut untuk memperhatikan *precautionary principle* dalam menetapkan kebijakan maupun keputusan serta produk hukum. Hal ini dikarenakan secara hukum jika negara mengabaikan hal tersebut maka sepatutnya negara dapat dituntut di hadapan hukum baik terhadap pelanggaran atas hak asasi ataupun pelanggaran hukum yang menimbulkan kerugian maupun materiil maupun imateril.

DAFTAR PUSTAKA

- David S. Hui, *et.al*, *The continuing 2019-nCoV epidemic threat of novel coronaviruses to global health – The latest 2019 novel coronavirus outbreak in Wuhan, China*, International Journal of Infectious Diseases, edisi 19, Tahun 2020, hlm 264
- David Kriebel dan Joel Tickner, *Reenergizing Public Health Through Precaution*, American Journal of Public Health, Vol 91, No.9, 2001.
- Elly Kristiani Purwendah, *Perlindungan Lingkungan Dalam Perspektif Prinsip Kehati-hatian (Precautionary Principle)*, Jurnal Media Komunikasi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Volume 1, Nomor 2 Oktober 2019.
- Emmy Latifah, *Precautionary Principle Sebagai Landasan Dalam Merumuskan Kebijakan Publik*, Yustisia. Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016.
- Erica Weir *et.al*, *A Canadian Framework for Applying the Precautionary Principle to Public Health Issues*, Revue Canadienne De Santé Publique, Vol. 101, No. 5.
- Henry Campell Black, *Black's Law Dictionary: Definitions Of The Terms And Phrases Of American And English Jurisprudence, Ancient And Modern*, West Publishing Co, St. Paul, Minn, 1968.
- James Cameron dan Juli Abouchar, *The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment*, Boston College International & Comparative Law Review Vol. Xiv, No.1.
- Kumorotomo, wahyudi, *Etika Administrasi Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1999.
- Owen McIntyre dan Thomas Mosedale, *The Precautionary Principle As A Norm Of Customary International Law*, Journal of Environmental Law Vol 9 No 2, Oxford University Press 1997.
- Peter L.deFur dan Michelle Kaszuba, *Implementing the precautionary principle*, The Science of the Total Environment 288 (2002).

- Lucas Bergkamp, *State Liability for Failure to Control the COVID-19 Epidemic: International and Dutch Law*, European Journal of Risk Regulation, 11 (2020).
- Nurfaqih Irfani, *Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 16 No. 3 - September 2020.
- Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti, *Memahami Hukum dari Konstruksi sampai Implementasi*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Siti Kunarti, *Tolok Ukur, Mekanisme dan Akibat Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kabupaten/Kota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*, Disertasi, UNPAD, 2002.
- Francisco-José Quintana dan Justina Uriburu, *Modest International Law: Covid-19, International Legal Responses, And Depoliticization*, The American Journal Of International Law Vol. 114:4
- World Health Organization, *Novel Coronavirus(2019-nCoV) Situation Report - 12*, Data as reported by 1 February 2020