



KEKUATAN MENGIKAT INSTRUKSI PRESIDEN DALAM PENANGGULANGAN KEDARURATAN KESEHATAN: ANALISIS YURIDIS INPRES NOMOR 4 TAHUN 2019

THE BINDING FORCE OF PRESIDENTIAL INSTRUCTIONS IN ADDRESSING HEALTH EMERGENCIES: A LEGAL ANALYSIS OF PRESIDENTIAL INSTRUCTION NUMBER 4 OF 2019

Kambang Sariadji^{1*}, Subangkit², Hana Apsari Pawestri³, Fauzul Muna⁴,
Yuni Rukminiati⁵

^{1*}Balai Besar Laboratorium Biologi Kesehatan, Email : kambang_sar@Yahoo.com

²Balai Besar Laboratorium Biologi Kesehatan

³Balai Besar Laboratorium Biologi Kesehatan

⁴Balai Besar Laboratorium Biologi Kesehatan

⁵Balai Besar Laboratorium Biologi Kesehatan

*email koresponden: kambang_sar@Yahoo.com

Abstract

Presidential Instruction Number 4 of 2019 was issued as the country's response to enhance its ability to prevent, detect, and respond to disease outbreaks, global pandemics, and nuclear, biological, and chemical emergencies. This article aims to analyze the binding force and legal status of the Presidential Instruction within the Indonesian legal system, as well as its implications for strengthening national health resilience. This research uses a normative legal research method with a legislative and conceptual approach. The research results indicate that Presidential Instructions are not included in the hierarchy of laws and regulations, but they have strong internal binding force on government apparatus as an instrument for policy coordination. The limitations of the President's external binding power necessitate strengthening thru regulatory harmonization and the formation of regulatory legislation, particularly concerning health emergencies and bioterrorism.

Keywords: *Presidential instructions, health emergencies, constitutional law, national resilience.*

Abstrak

Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2019 diterbitkan sebagai respons negara dalam meningkatkan kemampuan mencegah, mendeteksi, dan merespons wabah penyakit, pandemi global, serta kedaruratan nuklir, biologi, dan kimia. Artikel ini bertujuan menganalisis kekuatan mengikat dan kedudukan hukum Instruksi Presiden tersebut dalam sistem hukum Indonesia serta implikasinya terhadap penguatan ketahanan kesehatan nasional. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Instruksi Presiden tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, namun memiliki daya ikat internal yang kuat terhadap aparatur pemerintahan sebagai instrumen koordinasi kebijakan. Keterbatasan daya ikat eksternal Instruksi Presiden menyebabkan perlunya penguatan melalui harmonisasi regulasi dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur, khususnya terkait kedaruratan kesehatan dan bioterrorisme.

Kata kunci: Instruksi Presiden, kedaruratan kesehatan, hukum tata negara, ketahanan nasional.



1. PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki kewajiban konstitusional untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perlindungan tersebut mencakup upaya negara dalam menghadapi ancaman kedaruratan kesehatan masyarakat yang dapat berdampak pada stabilitas sosial, ekonomi, dan keamanan nasional¹.

Berbagai peristiwa Public Health Emergency of International Concern (PHEIC), seperti pandemi Influenza H1N1, Ebola, Zika, dan COVID-19, menunjukkan bahwa wabah penyakit dan kedaruratan biologi, kimia, maupun nuklir tidak hanya merupakan persoalan kesehatan, tetapi juga persoalan hukum, tata kelola pemerintahan, dan keamanan nasional². Dalam konteks global, International Health Regulations (IHR) 2005 menegaskan kewajiban negara untuk membangun kapasitas pencegahan, deteksi, dan respons terhadap kedaruratan kesehatan lintas negara³.

Dalam rangka memenuhi kewajiban tersebut, Presiden Republik Indonesia menetapkan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2019 sebagai instrumen pemerintahan untuk memperkuat koordinasi lintas sektor dalam menghadapi wabah penyakit, pandemi global, serta kedaruratan nuklir, biologi, dan kimia. Namun demikian, Instruksi Presiden tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, sehingga menimbulkan persoalan mengenai kekuatan mengikat dan efektivitas normatifnya⁴.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini menganalisis kedudukan dan kekuatan mengikat Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2019 dalam sistem hukum Indonesia serta implikasinya terhadap penguatan ketahanan kesehatan nasional.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2019, serta peraturan perundang-undangan terkait bidang kesehatan, kebencanaan, dan keamanan nasional. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku teks hukum, jurnal ilmiah, dokumen kebijakan, dan publikasi ilmiah yang relevan. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, sedangkan analisis dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis untuk mengkaji keterkaitan norma dan implikasi yuridis dari keberlakuan Instruksi Presiden

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Hukum Indonesia

Dalam sistem hukum Indonesia, Instruksi Presiden (Inpres) tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Secara doktrinal, Inpres dikualifikasikan sebagai peraturan kebijakan (beleidsregel), yaitu instrumen administrasi pemerintahan yang bersifat internal dan ditujukan untuk mengarahkan pelaksanaan kewenangan oleh aparatur negara^{5,6}.

Keberadaan peraturan kebijakan merupakan konsekuensi dari konsep welfare state yang



memberikan ruang diskresi (*freies ermesen*) kepada pemerintah untuk bertindak cepat dalam situasi yang belum atau tidak diatur secara rinci oleh peraturan perundang-undangan¹. Dalam konteks ini, Instruksi Presiden memperoleh legitimasi konstitusional dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan.

Namun demikian, karena sifatnya yang tidak mengikat umum (*geen algemene verbindende kracht*), Instruksi Presiden tidak dapat dijadikan dasar penjatuhan sanksi kepada masyarakat. Daya ikatnya terbatas pada hubungan hierarkis antara Presiden dan aparatur pemerintahan di bawahnya⁴. Kondisi ini menimbulkan implikasi yuridis terhadap efektivitas pelaksanaan Inpres dalam konteks kedaruratan kesehatan yang memerlukan kepatuhan lintas sektor dan lintas wilayah.

b. Inpres Nomor 4 Tahun 2019 dan Kerangka Hukum Kedaruratan Kesehatan

Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2019 lahir dalam kerangka penguatan kapasitas nasional untuk mencegah, mendeteksi, dan merespons wabah penyakit serta kedaruratan nuklir, biologi, dan kimia. Rumusan tersebut secara eksplisit menunjukkan bahwa ruang lingkup Inpres tidak terbatas pada kejadian penyakit alami (*natural outbreak*), tetapi juga mencakup ancaman non-alam yang bersifat disengaja, termasuk potensi penggunaan senjata biologis dan tindakan bioterorisme.

Dalam perspektif hukum kesehatan global, ancaman penggunaan agen biologis sebagai senjata telah lama menjadi perhatian komunitas internasional, sebagaimana tercermin dalam International Health Regulations (IHR) 2005 dan Biological Weapons Convention (BWC). IHR 2005 menegaskan bahwa kedaruratan kesehatan masyarakat dapat bersumber dari kejadian yang bersifat alami, tidak disengaja, maupun disengaja (*deliberate events*), termasuk pelepasan agen biologis berbahaya.^{3,7}

Pada tingkat nasional, Inpres No. 4 Tahun 2019 memiliki keterkaitan normatif dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Khusus Undang-Undang Terorisme, Pasal 10A ayat (1) secara tegas mengkriminalisasi penggunaan mikroorganisme sebagai sarana tindak pidana terorisme, yang secara substantif sejalan dengan tujuan Inpres No. 4 Tahun 2019.⁸

Analisis terhadap konstruksi normatif tersebut menunjukkan bahwa Inpres No. 4 Tahun 2019 berfungsi sebagai instrumen kebijakan strategis negara dalam membangun kesiapsiagaan terhadap ancaman senjata biologis dan bioterorisme melalui mekanisme koordinasi lintas sektor. Namun demikian, Inpres belum dilengkapi dengan pengaturan teknis dan kerangka operasional yang secara spesifik mengatur pencegahan, deteksi dini, serta respons hukum terhadap serangan biologis yang bersifat disengaja. Akibatnya, implementasi Inpres masih sangat bergantung pada komitmen dan kapasitas kelembagaan masing-masing instansi⁹.

c. Analisis Kekuatan Mengikat dan Tantangan Implementasi

Dari perspektif hukum administrasi negara, kekuatan mengikat Instruksi Presiden bersifat internal dan administratif. Dalam kondisi kedaruratan kesehatan masyarakat, model pengaturan semacam ini memiliki keunggulan dari sisi kecepatan dan fleksibilitas, namun lemah dari sisi kepastian hukum dan akuntabilitas publik^{6,10}.

Pengalaman pandemi COVID-19 menunjukkan bahwa ketiadaan norma yang bersifat mengikat secara umum dapat menimbulkan disharmoni kebijakan antara pusat dan daerah serta



tumpang tindih kewenangan antar lembaga⁷. Hal ini mengindikasikan bahwa Instruksi Presiden perlu didukung oleh peraturan perundang-undangan yang bersifat regeling agar dapat memberikan landasan hukum yang lebih kuat dalam penanggulangan kedaruratan kesehatan.

Selain itu, belum adanya regulasi khusus mengenai bioterorisme di Indonesia menciptakan kekosongan hukum (legal vacuum) dalam menghadapi ancaman biologi yang disengaja. Padahal, dalam perspektif hukum internasional dan hak asasi manusia, negara memiliki kewajiban positif untuk melindungi warga negara dari ancaman tersebut melalui kerangka hukum yang jelas dan efektif^{8,11}.

d. Implikasi Yuridis terhadap Ketahanan Kesehatan Nasional

Ketahanan kesehatan nasional merupakan bagian integral dari ketahanan nasional yang mencakup kemampuan negara dalam mengantisipasi, merespons, dan memulihkan diri dari ancaman kesehatan masyarakat. Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2019 berkontribusi dalam membangun kerangka koordinasi awal, namun belum sepenuhnya menjamin keberlanjutan dan kepastian hukum dalam jangka panjang¹².

Oleh karena itu, penguatan ketahanan kesehatan nasional memerlukan pendekatan regulatif yang komprehensif melalui harmonisasi peraturan perundang-undangan, pembentukan norma khusus terkait kedaruratan biologi dan bioterorisme, serta integrasi prinsip-prinsip IHR 2005 ke dalam hukum nasional secara lebih operasional.

4. KESIMPULAN

Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2019 merupakan instrumen pemerintahan yang sah secara konstitusional dan memiliki daya ikat internal terhadap aparatur pemerintahan di bawah Presiden. Instruksi Presiden ini berfungsi sebagai peraturan kebijakan (beleidsregel) yang berperan penting dalam mengoordinasikan langkah-langkah pencegahan, deteksi, dan respons terhadap kedaruratan kesehatan masyarakat.

Meskipun demikian, karena tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Instruksi Presiden tidak memiliki daya ikat eksternal yang memberikan kepastian hukum secara umum. Oleh karena itu, penguatan ketahanan kesehatan nasional memerlukan harmonisasi regulasi serta pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur, khususnya dalam menghadapi ancaman bioterorisme dan kedaruratan kesehatan lintas negara, agar keselamatan masyarakat sebagai hukum tertinggi dapat diwujudkan secara optimal.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Ali Marwan. (2019). Keberadaan Instruksi Presiden sebagai Produk Hukum di Indonesia. *Reformasi Hukum*, 23(1), 96–112.
- Armawi, A., & Suhendar, W. (2010). Mengantisipasi Ancaman Teror Nubika. *Jurnal Ketahanan Nasional*, 15(2), 123–140.
- Asshiddiqie, J. (2016). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Douglas, W. (2003). Bioterrorism: Health emergency preparedness and response. *Paediatrics & Child Health*, 8(2), 97–100.
- Gostin, L. O., Friedman, E. A., & Wetter, S. A. (who). Responding to COVID-19: How to navigate a public health emergency legally and ethically. *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 48(4), 613–624.



- Indroharto. (1993). *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2019 tentang Peningkatan Kemampuan dalam Mencegah, Mendeteksi, dan Merespons Wabah Penyakit, Pandemi Global, dan Kedaruratan Nuklir, Biologi, dan Kimia.
- Rahardjo, S. (2009). *Hukum dan Perilaku: Hidup Baik adalah Dasar Hukum yang Baik*. Jakarta: Kompas.
- Ridwan HR. (2018). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Soeliongan, A. E. (2020). Urgensi Peraturan Bioterrorisme di Indonesia dalam Perspektif Hak Asasi Manusia. *Jurnal HAM*, 11(2), 233–248.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
- United Nations. (1972). *Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction (Biological Weapons Convention)*. New York: United Nations.
- Utrecht, E. (2014). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru.
- Wilder-Smith, A. (2020). Public health emergencies of international concern: A historic overview. *Journal of Travel Medicine*, 27(8), taaa227
- World Health Organization. (2020). *Managing Epidemics: Key Facts about Major Deadly Diseases*. Geneva: WHO.
- World Health Organization. (2005). *International Health Regulations (2005)*. Geneva: World Health Organization