

**UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
FAKULTAS HUKUM**

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi
Nomor : 2803/SK/BAN-PT/Ak-PPJ/S/N/2020

**Respon Pemerintah Indonesia Terhadap Kebijakan *World Health Organization (WHO)*
Dan *International Maritime Organization (IMO)* Terkait Upaya Pencegahan Covid-19**

OLEH

**ERICK MAKMUR
NPM : 2017200160**

PEMBIMBING I

Grace Juanita, S.H., M.Kn.

PEMBIMBING II

Adrianus Adityo Vito Ramon, S.H., LL.M. (Adv.)

USULAN DOSEN PENGUJI

Dr. Tristam Pascal Moeliono, S.H., M.H., LL.M.



Penulisan Hukum

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana
Program Studi Ilmu Hukum

2021

Telah disidangkan pada
Ujian Penulisan Hukum Fakultas Hukum
Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing I

ttd

(Grace Juanita, S.H., M.Kn)

Pembimbing II

ttd

(Adrianus Adityo Vito Ramon, S.H., LL.M. (Adv.))

Dekan,

(Dr.iur. Liona Nanang Supriatna, S.H., M.Hum.)



PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang beranda tangan di bawah ini :

Nama : Erick Makmur

NPM : 2017200160

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa karya ilmiah / karya penulisan hukum yang berjudul:

“Respon Pemerintah Indonesia Terhadap Kebijakan *World Health Organization* (WHO) Dan *International Maritime Organization* (IMO) Terkait Upaya Pencegahan Covid-19”

Adalah sungguh-sungguh merupakan karya ilmiah /Karya Penulisan Hukum yang telah saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan dan pengetahuan akademik Saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang:

- a. Secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau
- b. Dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik;

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa Saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan Saya di atas, maka Saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini Saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga.

Bandung, 04 Agustus 2021

Mahasiswa penyusun Karya Ilmiah/ Karya Penulisan Hukum

()

Erick Makmur

2017200160

ABSTRAK

Pandemi Covid-19 telah menimbulkan banyak dampak terutama pada sektor pelayaran secara global seiring dengan meningkatnya rantai pasokan global, namun, masih banyak negara. Untuk tetap menjamin kelancaran rantai pasokan global, *World Health Organization* (WHO) dan *International Maritime Organization* (IMO) mengeluarkan rekomendasi berupa *Interim Guidance* WHO dan *Circular Letter* IMO berkenaan dengan pencegahan Covid-19 di pelabuhan internasional dan kapal niaga. Penelitian dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif untuk mengetahui kekuatan mengikat dari rekomendasi tersebut terhadap negara anggota termasuk Indonesia. Penelitian ini juga akan berfokus pada respon yang diberikan oleh Indonesia terhadap rekomendasi tersebut. Rekomendasi yang berupa *soft law* tersebut masih memiliki daya ikat melalui faktor lain seperti. Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2015 menyatakan bahwa Direktorat Jenderal Perhubungan Laut berwenang dalam menetapkan standar di pelabuhan internasional. Standar tersebut dibentuk dalam Surat Edaran Direktorat Jenderal Perhubungan Laut sesuai dengan *Circular Letter IMO 4204*. Namun, tidak ditemukan adanya kesesuaian antara Surat Edaran Direktorat Jenderal Perhubungan Laut dengan *Interim Guidance WHO*. Untuk itu, penting bagi Direktorat Jenderal Perhubungan Laut untuk memperhatikan rekomendasi WHO yang dapat dilakukan dengan bekerja sama dengan Menteri Kesehatan dalam pembuatan surat edaran.

Kata Kunci: Pelayaran, Kapal Niaga, *Soft Law*, Covid-19

The Covid-19 pandemic has had many impacts, especially on the global shipping sector alongside with the increasing demand on global supply chains, but many countries have set policies that blocked this global supply chains. To keep ensuring the smooth running of the global supply chain, the World Health Organization (WHO) and International Maritime Organization (IMO) issued recommendations in the form of Interim Guidance from WHO and Circular Letter from IMO regarding the prevention of Covid-19 at international ports and merchant ships. This research was conducted with a normative approach to determine the legal certainty regarding the binding force of the recommendation to its members countries includes Indonesia. This research will also focus on the Indonesia responses on these recommendation. The recommendations in the form of soft law still has the binding force through other factors such as political commitment and also to the need from the state. Based on Presidential Regulation Republic of Indonesia Number 40 Year 2015 it is stated that the Directorate General of Sea Transportation (DJPL) has the authority to set standards at international ports and dealing with IMO directly. In the standard that was established by a Circular Letter of the DJPL, it was not found that it was in accordance with the Interim Guidance WHO. However, it is important for the DJPL to pay attention to WHO recommendations, which can be carried out in collaborating with the Ministry of Health in making circulars.

Keywords: Shipping, Commercial Ship, Soft Law, Covid-19

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkatnya penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul: “Respon Pemerintah Indonesia Terhadap Kebijakan *World Health Organization* (WHO) Dan *International Maritime Organization* (IMO) Terkait Upaya Pencegahan Covid-19”. Skripsi ini ditulis untuk menyelesaikan program pendidikan Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.

Proses penulisan skripsi ini mendapatkan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Tuhan Yang Maha Esa, yang telah mendengar doa-doa penulis dan selalu memberkati penulis serta memberi kesempatan untuk menyelesaikan skripsi ini hingga dapat menyandang gelar Sarjana Hukum di Universitas Katolik Parahyangan.
2. Kedua orangtua, Bakti Makmur dan Hiap Tjhun Lian yang selalu menyayangi, memberikan semangat, dukungan moril dan finansial, serta memberikan nasehat dan doa yang tidak dapat dinilai bagi penulis.
3. Kakak-kakak penulis, Sofia Mayawaty dan Silvia Mayawaty yang selalu memberikan dukungan, menjadi pendengar yang baik dan tempat bercerita serta menemani penulis setiap saat.
4. Kepada Grace Juanita, S.H., M.Kn sebagai dosen pembimbing pertama yang sangat berjasa, senantiasa membimbing, mengarahkan penulis dan memberikan masukan yang terbaik guna membantu penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
5. Kepada Adrianus Adityo Vito Ramon, S.H., LL.M. (Adv.) sebagai dosen pembimbing kedua yang juga sangat berjasa dalam memberikan bimbingan, masukan dan dukungan kepada penulis dalam menyusun skripsi ini.
6. Kepada Dr. Tristam Pascal Moeliono, S.H., M.H., LL.M. sebagai dosen penguji yang telah memberikan masukan dan pemikiran kritis terhadap penulis dalam pengujian skripsi ini.

7. Kepada Ketua dari Lembaga Bantuan Hukum “Pengayoman” UNPAR yaitu Nefa Claudia Meliala, S.H., M.H. yang telah memberikan dukungan moril kepada penulis dalam menyusun skripsi.
8. Kepada rekan-rekan di Lembaga Bantuan Hukum “Pengayoman” UNPAR yang telah memberi pengertian terhadap penulis hingga menyelesaikan skripsi ini.
9. Kepada teman-teman di Fakultas Hukum UNPAR yaitu, Renita, Asmad, Velia, Siska, Antonio, dan Rafli sebagai penyemangat dan menemani penulis dari awal hingga penyelesaian skripsi ini.
10. Kepada teman-teman dari SMA Sutomo 1 Medan yaitu, Jeffrey, Emerson, Dendy, Filbert, William, Javic, dan Thomson yang telah menghibur penulis pada saat penulisan skripsi ini.
11. Kepada Marlin Yang sebagai orang yang sangat disayangi penulis yang telah memberikan dukungan moril kepada penulis hingga turut membantu pemeriksaan EYD skripsi ini.
12. Kepada seluruh Karyawan di Fakultas Hukum UNPAR yang telah mendukung akses pembelajaran hingga penulis mendapatkan lingkungan belajar yang baik dan dapat mencapai proses ini.
13. Kepada seluruh keluarga besar Makmur yang selalu memberikan dukungan kepada penulis untuk selalu semangat untuk menulis.
14. Kepada Steven, Oka, Bichir dan Dabi sebagai teman di aquarium dari penulis yang telah menemani penulisan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Oleh karena itu, penulis memohon maaf atas kekurangan pada skripsi ini dan penulis menerima kritik serta saran terhadap skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi para pembaca. Terima kasih.

Bandung, Agustus 2021



Erick Makmur

DAFTAR ISI

ABSTRAK	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vi
BAB I	1
PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	11
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian	11
1.4 Metode Penelitian	12
1.5 Sistematika Penulisan	13
BAB II	15
TINJAUAN UMUM TERHADAP <i>WORLD HEALTH ORGANIZATION</i> DAN <i>INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION</i>	15
2.1 Organisasi Internasional	15
2.2 Tinjauan Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa	16
2.3 Tinjauan Umum World Health Organization (WHO)	21
2.3.1 Sejarah WHO	21
2.3.2 Prinsip-Prinsip Dasar WHO	28
2.3.3 Tujuan dan Fungsi WHO	29
2.3.4 Organ - Organ WHO	31
2.3.5 Instrumen Hukum WHO	32
2.4 Tinjauan Umum International Maritime Organization (IMO)	37
2.4.1 Sejarah IMO	37
2.4.2 Tujuan IMO	39
2.4.3 Fungsi IMO	40
2.4.4 Organ – Organ IMO	41
2.4.5 Instrumen Hukum IMO	49
2.5 Hubungan WHO dan IMO dengan PBB	51
2.6 Indonesia Sebagai Anggota WHO dan IMO	53
2.6.1 Keanggotaan Indonesia dalam World Health Organization	53
2.6.2 Keanggotaan Indonesia dengan International Maritime Organization	55
BAB III	58
KEBIJAKAN WHO DAN IMO BERKENAAN DENGAN PANDEMI COVID- 19 DI PELABUHAN INTERNASIONAL DAN KAPAL NIAGA	58
3.1. Pandemi Covid-19	58

3.2. Kebijakan WHO Berkenaan dengan Pandemi Covid-19 Di Pelabuhan dan Kapal Niaga.	60
3.3. Kebijakan IMO Berkenaan dengan Pandemi Covid-19 Di Pelabuhan dan Pelabuhan Internasional	63
BAB IV	78
KEBIJAKAN PEMERINTAH INDONESIA DALAM	
MENGIMPLEMENTASIKAN REKOMENDASI WHO DAN IMO	78
4.1. Kekuatan Mengikat Rekomendasi dari WHO dan IMO Terhadap Indonesia Sebagai Negara Anggota Berkenaan Dengan Pencegahan Covid-19 di Pelabuhan Internasional dan Kapal Niaga yang Berlayar di Indonesia	78
4.2 Implementasi Kebijakan Pemerintah Indonesia Terhadap Rekomendasi WHO dan IMO	84
Bab V	92
PENUTUP	92
5.1 Kesimpulan	92
5.2 Saran	93
DAFTAR PUSTAKA	95

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada tanggal 31 Desember 2019, *World Health Organization* (WHO) mendapatkan laporan kasus *pneumonia* di Kota Wuhan, Provinsi Hubei, Cina. Berdasarkan laporan kasus tersebut, terdapat 44 pasien *pneumonia* yang terinfeksi suatu virus yang tidak dikenal dan diduga berasal dari pasar basah yang menjual ikan, hewan laut dan berbagai hewan lain.¹ Virus baru diketahui pada tanggal 10 Januari 2020 yang merupakan virus corona yang baru dan diberi nama sementara “2019-nCov”. Virus ini pada akhirnya diberikan nama *nCov-19* oleh WHO, Virus ini yang sekarang dikenal dengan Covid-19 atau *Coronavirus*. Dalam waktu yang singkat, muncul berbagai laporan infeksi Covid-19 di wilayah sekitar Wuhan hingga di luar Cina seperti Korea Selatan, Jepang, Thailand, Amerika Serikat, hingga Indonesia. Penularan Covid-19 bersifat *human to human transmission* sehingga peningkatan infeksi sangat mudah menyebar dari orang ke orang melalui *droplet* dan kontak dengan virus yang dikeluarkan dalam *droplet*.²³ Pada umumnya, orang yang terinfeksi virus ini mengalami demam, gangguan pernapasan seperti batuk, sesak nafas dengan masa inkubasi dalam kurun waktu 14 hari.

Fakta di atas menunjukkan bahwa pandemi Covid-19 sangat berbahaya dan dapat mengancam hidup orang banyak. Pemerintah di seluruh dunia mulai menetapkan berbagai kebijakan terkait pencegahan untuk menekan angka penyebaran Covid-19. Upaya pemerintah di Eropa seperti *lockdown* dan upaya lain yang sangat ketat diperkirakan telah menyelamatkan lebih dari tiga juta jiwa dari sebelas negara di Eropa.⁴ Upaya ketat ini dilakukan karena sampai saat ini masih belum ada penanganan terapeutik yang dapat menangani infeksi Covid-19, hanya tindakan-tindakan yang bersifat suportif dalam pencegahan

¹Diah Handayani, *et.al.*, *Corona Virus Disease 2019*, Jurnal Respirologi Indonesia Volume 40 - Nomor 2, April 2020, hlm. 120.

²*Ibid.*

³Di Indonesia dikenal dengan PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar)

⁴Marco Cascella, *et.al.*, *Features, Evaluation and Treatment of Coronavirus (COVID-19)*, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK554776/> (diakses pada 07 April 2021).

yang bertujuan untuk mengurangi tingkat penularan Covid-19 di masyarakat dari seluruh dunia sebagai senjata utama untuk Covid-19.⁵

Pandemi Covid-19 telah menimbulkan banyak dampak terutama pada sektor pelayaran secara global. Salah satunya merupakan kemampuan dari pelabuhan dalam memindahkan kargo sangat bergantung pada tersedianya penanganan kargo yang aman dan cepat serta mampu menyediakan layanan pelayaran.⁶ Kemampuan dari pelabuhan tidak boleh dihentikan hanya karena pandemi Covid-19. Hal yang melatarbelakanginya adalah hubungan pelabuhan dengan kapal niaga yang memiliki peran penting dalam hal menjamin ketersediaan dan perputaran serta perpindahan barang, jasa dan melalui jalur laut untuk keberlangsungan kehidupan masyarakat.⁷

Dalam dunia medis, jaminan atas ketersediaan alat-alat medis untuk penanganan pasien Covid-19 sangat diperlukan. Dengan lebih dari 80 % perdagangan global diangkut di atas kapal niaga dan ditangani oleh pelabuhan di seluruh dunia.⁸ *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD)⁹ memperkirakan pertumbuhan rata-rata perdagangan dunia secara tahunan adalah 3,4% untuk periode 2019–2024. Namun perkiraan ini pasti akan berubah mengingat pandemi Covid-19 telah mengakibatkan *value drop* sebesar 3% dalam *global trade* pada kuartal ke satu di tahun 2020. Berdasarkan fakta-fakta di atas, cukup untuk mengetahui bahwa sektor perdagangan global dari laut harus tetap bergerak dengan aktor-aktornya yaitu pelabuhan serta kapal niaga.

Selanjutnya, dalam sektor perkapalan, terdapat banyak jenis kapal-kapal niaga yang berlayar, mulai dari kapal kargo, kapal liner, kapal tanker, kapal perikanan hingga kapal pesiar¹⁰. Namun sesuai dengan pembahasan,

⁵*Ibid.*

⁶Kasta Rosyada, *et.al.*, *Memajukan Keamanan Maritim Pada Sektor Keselamatan Laut Dalam Menghadapi Penyebaran Covid-19*, Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial Volume 7 – Nomor 3, 2020, hlm. 490.

⁷Leonardo M. Millefiori, *et.al.*, *Covid-19 Impact on Global Maritime Mobility*, Data Knowledge and Operational Effectiveness (DKOE), Maret 2021, hlm. 2.

⁸Organisasi internasional yang didirikan pada tahun 1964. UNCTAD adalah organ utama Majelis Umum PBB dalam menangani isu perdagangan, investasi dan pembangunan.

⁹Report: United Nations Conference on Trade and Development, *Covid-19 and maritime transport: Impact and responses*, *Transport and Trade Facilitation Series No. 15*, hlm. 58.

¹⁰*Cruise Ship* atau kapal pesiar yang fokus dalam membawa cukup banyak penumpang. Jamaica Maritime Institute, *Commercial Shipping Distance Education Course SB-101.3 Module C*:

hanya kapal niaga yang relevan dengan pengangkutan barang dan jasa karena berpengaruh terhadap *global supply chain*.¹¹ Dalam praktiknya, masih banyak perusahaan lain yang suka menyewa kapal daripada langsung melakukan investasi untuk memiliki kapal pribadi.¹² Pelaut sebagai operator kapal memiliki peran penting dalam memastikan bahwa barang dan jasa yang diangkut sampai ke tujuan dengan selamat. Dalam hal ini, sering ditemukan adanya kondisi kerja para pelaut yang mendukung penularan Covid-19^{13,14}. Jika Covid-19 menginfeksi pelaut dan terjadi *outbreak*, dengan tidak adanya protokol kesehatan atau kebijakan pencegahan Covid-19 di atas kapal yang sedang berlayar di tengah laut dengan kurung waktu berbulan-bulan, maka kondisi ini dapat membahayakan seluruh nyawa para pelaut di atas kapal. Selain pelaut, kapal yang berlabuh di pelabuhan negara tentu akan dengan mudah menyebarkan Covid-19 yang dapat menimbulkan epidemi baru lagi di suatu negara.

Oleh karena itu, penting untuk menentukan kebijakan pencegahan Covid-19 mana yang harus diterapkan berkenaan dengan sektor pelayaran seperti pelabuhan dan kapal niaga. WHO merupakan salah satu organisasi internasional yang bergerak dibawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dengan tugas utamanya meliputi meningkatkan taraf kesehatan dunia.¹⁵ Dengan tugas tersebut, WHO memiliki peran penting dalam mengeluarkan kebijakan-kebijakan mengenai pandemi Covid-19 terutama berkenaan dengan sektor pelayaran. Selanjutnya, *International Maritime Organization* (IMO) sebagai organisasi internasional yang bergerak di sektor pelayaran yang juga merupakan badan khusus dari PBB. IMO bertanggung jawab pada keselamatan dan keamanan aktivitas pelayaran serta pencegahan polusi di laut oleh kapal.

¹¹*Certificate in Shipping Business Diploma in Shipping Logistics*, [https://www.academia.edu/35394385/Commercial Shipping Distance Education Course SB 1 01 3 Module C Certificate in Shipping Business Diploma in Shipping Logistics](https://www.academia.edu/35394385/Commercial_Shipping_Distance_Education_Course_SB_1_01_3_Module_C_Certificate_in_Shipping_Business_Diploma_in_Shipping_Logistics), hlm. 3. (diakses pada 06 Januari 2021).

¹²Bekerja dalam *close contact situation*.

¹³World Health Organization, *Promoting public health measures in response to Covid-19 on Cargo Ships and Fishing Vessels*, Interim Guidance 25 August 2020, hlm. 1.

¹⁴World Health Organization, *Our values, our DNA*, <https://www.who.int/about/who-we-are/our-values> (diakses pada 07 Januari 2021).

¹⁵Adji Mary, *Genuine Link between a Ship and the Flag State*, [https://www.academia.edu/43703536/Genuine Link between a Ship and the Flag State](https://www.academia.edu/43703536/Genuine_Link_between_a_Ship_and_the_Flag_State) (diakses pada 07 Januari 2021).

Dalam kaitannya dengan Covid-19, IMO memiliki kepentingan untuk membuat kebijakan pencegahan penyebaran Covid-19 yang dapat mengganggu aktivitas pelayaran. Oleh karena itu, WHO dan IMO diberikan kewenangan untuk membuat kebijakan sesuai dengan tujuan utamanya.

Pihak lain yang berkepentingan dalam membuat kebijakan mengenai pencegahan Covid-19 dalam sektor pelayaran adalah *flags state* atau negara bendera kapal. Berdasarkan Pasal 94 *United Nations Convention for the Law of the Sea* (UNCLOS) mengatur bahwa negara bendera kapal bertanggung jawab atas:¹⁶

1. Negara bendera kapal berkewajiban untuk menegakan aturannya atas kapal yang terdaftar di negara tersebut;
2. Kewajiban dalam memeriksa atau mengawasi kapal;
3. Berurusan dengan penerbitan sertifikat;
4. Penerbitan dokumen keselamatan dan pencegahan polusi; dan
5. Nakhoda, perwira dan awak kapal diwajibkan untuk mematuhi peraturan internasional yang berlaku tentang keselamatan laut.

Berkenaan dengan pencegahan Covid-19 di atas kapal niaga, maka negara bendera kapal wajib membuat kebijakan mengenai pencegahan Covid-19 dengan alasan kesehatan. Selanjutnya negara pelabuhan laut internasional tempat kapal-kapal niaga melakukan aktivitas pelabuhan seperti bongkar muat dan sebagainya. Negara pelabuhan memiliki wewenang atas suatu kapal berlabuh atau sedang melakukan aktivitas pelabuhan di atas wilayah yurisdiksinya khususnya berkenaan dengan pencegahan Covid-19. Sama halnya dengan laut teritorial, dalam zona ekonomi eksklusif, *contiguous zone* dan sebagainya.

Indonesia sebagai negara pelabuhan memiliki kepentingan menerapkan aturan untuk mengelola pelabuhan di kondisi pandemi Covid-19 demi mencegah penyebaran Covid-19. Selain itu, Indonesia juga harus memastikan bahwa aktivitas di pelabuhan laut internasional tersebut aman dari segi keselamatan bagi pelaut maupun operator pelabuhan yang berada di wilayah kedaulatan

¹⁶Perlu diketahui laut teritorial memiliki kekuatan yang berbeda dengan zona ekonomi eksklusif dan seterusnya. Namun ini bukan menjadi pokok pembahasan utama dari penelitian ini.

Indonesia. Jaminan keselamatan terhadap pekerja-pekerja di pelabuhan juga tidak kalah penting seperti syahbandar, operator kapal, penyelenggara pelabuhan, kantor kesehatan pelabuhan, polisi, Tentara Nasional Indonesia, pemerintah daerah, gugus tugas percepatan penanganan Covid-19 daerah, operator terminal dan instansi lainnya. Dalam hal ini, Indonesia juga harus memperhatikan kebijakan yang diperlukan sebagai tindakan pencegahan Covid-19 di pelabuhan dan di atas kapal niaga.

Pembentukan peraturan dapat memperhatikan kebijakan yang dikeluarkan oleh organisasi internasional. Kebijakan yang dikeluarkan organisasi internasional terdiri dari *hard law* dan *soft law*, kebijakan *soft law* dapat berupa *interim guidance* dan *circular letter*. Berdasarkan pengertian dari *soft law* yaitu sebuah instrumen yang tidak mengikat secara hukum atau mengikat namun memiliki kekuatan yang lebih lemah dari produk hukum pada umumnya, misalnya *codes of conduct*, *guidelines*, *roadmaps*, *peer reviews*.¹⁷ *Soft law* pada umumnya dibuat sebagai instrumen yang mewakili fenomena penting yang artinya suatu norma yang kompleks tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, namun memiliki pengaruh hukum yang sangat kuat.¹⁸ Pengaruh hukum yang sangat kuat dapat berupa kepentingan hukum dari negara itu sendiri sehingga membuat *soft law* menjadi sekuat *binding rules* atau memiliki kekuatan mengikat secara tidak langsung.¹⁹

WHO mengeluarkan beberapa *Interim Guidance* meliputi *Management of ill travellers at Points of Entry (international airports, seaports, and ground crossings) in the context of COVID-19* dan *Promoting public health measures in response to COVID-19 on cargo ships and fishing vessels*. Pedoman yang pertama dibuat untuk mendeteksi kasus suspek Covid-19 untuk dilakukan penahanan dan tindakan manajemen di titik masuk suatu negara.²⁰ Selanjutnya,

¹⁷Organization for Economic Co-operation and Development, *Soft Law*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/irc10.htm> (diakses pada 12 Januari 2021).

¹⁸Daniel Thürer, *Soft Law*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL], 2009, hlm. 11.

¹⁹Filippo M. Zerilli, *The rule of soft law: An introduction*, Focaal - Journal of Global and Historical Anthropology 56, 2010, hlm. 5.

²⁰World Health Organization, *Management of ill travellers at Points of Entry (international airports, seaports, and ground crossings) in the context of COVID-19*, Interim Guidance 29 March 2020, hlm. 1.

pedoman untuk pencegahan penyebaran Covid-19 di atas kapal kargo yang harus tetap menjalankan tugasnya pada saat pandemi Covid-19.²¹

WHO juga mengeluarkan pedoman yang berjudul “*WHO Guidelines for managing Covid-19 onboard ships*”. Pedoman ini dibuat untuk otoritas-otoritas negara yang berwenang dalam menangani Covid-19 di atas kapal.²² Selain itu pedoman ini juga dibuat untuk *International Health Regulation (IHR)*, *National Focal Point (NFP)*, otoritas kesehatan pelabuhan, sistem pengawasan dan respon kesehatan lokal, provinsi dan nasional, serta operator pelabuhan dan operator kapal. Di Indonesia adalah Menteri Perhubungan, Menteri Kesehatan dan pihak-pihak berwenang di pelabuhan yaitu Syahbandar atau pihak yang berwenang di atas kapal yaitu Nahkoda Kapal atau pemilik kapal. Fokus utama dari pedoman ini adalah pertimbangan operasional untuk menangani kasus Covid-19, misalnya perencanaan penanganan Covid-19 di atas kapal serta penanganan sebelum *boarding*, debarkasi penumpang suspek Covid-19, tindakan penanganan Covid-19 di atas kapal.²³ Dalam hal ini, Indonesia merupakan salah satu negara anggota WHO yang tentunya tidak boleh mengabaikan rekomendasi dari WHO terkait dengan pencegahan Covid-19 di pelabuhan dan di atas kapal niaga.

*International Maritime Organization*²⁴ (IMO) merupakan suatu organisasi internasional yang bergerak dalam bidang pelayaran internasional dengan tugas utamanya meliputi keselamatan pelayaran. IMO telah mengeluarkan *Circular Letter* atau Rekomendasi 4203 dan 4204 untuk melakukan tindakan pencegahan terhadap penularan Covid-19 di pelabuhan dan di Niaga. Menurut rekomendasi IMO 4204, IMO sebagai organisasi internasional yang didirikan khusus kemaritiman dunia telah memberikan saran kepada negara-negara anggota untuk tetap membuka rantai pengiriman dan pasokan serta memberikan pengecualian khusus pada pelaut sebagai respon dari

²¹World Health Organization, *Promoting public health measures in response to Covid-19 on Cargo Ships and Fishing Vessels*, Interim Guidance 25 Agustus 2020, hlm. 1.

²²Maritime Health, *WHO guidelines for managing COVID-19 onboard ships*, <https://safety4sea.com/who-guidelines-for-managing-covid-19-onboard-ships/> (diakses pada 5 September 2020).

²³*Ibid.*

²⁴Organisasi Internasional yang didirikan melalui PBB pada tahun 1948 untuk mengkoordinasikan keselamatan maritim internasional dan pelaksanaannya.

Covid-19.²⁵ Selain itu, IMO juga secara khusus menyuarakan agar negara anggota menetapkan pelaut sebagai pekerja kunci selama pandemi tanpa melihat kewarganegaraannya. Dalam rekomendasi yang diterbitkan oleh IMO, terdiri dari berbagai/serangkaian anjuran kepada negara anggota dan otoritas nasional terkait. Selain itu berdasarkan *Circular Letter No. 4204* tentang *WHO Advice* Angka 13 berisikan bahwa negara anggota disarankan untuk mendesak pemangku kepentingan seperti perusahaan, agen pelaut dan sebagainya untuk mendapatkan informasi yang akurat mengenai cara penanganan Covid-19 terutama bagi kapal yang berasal atau ke pelabuhan negara pantai yang terinfeksi Covid-19.

Selanjutnya, *Circular Letter 4203. Add.1* yang dikeluarkan pada tanggal 12 Februari 2020, meminta negara anggota agar memperhatikan rekomendasi dan tindakan pencegahan berkenaan dengan perjalanan. Berdasarkan rekomendasi IMO, dianjurkan untuk mencantumkan kebijakan yang dilakukan oleh *National Health Service (NHS)* Kerajaan Inggris (UK) yang memberikan prosedur lengkap bagi masyarakat yang telah kembali dari Wuhan atau Provinsi Hubei, Republik Rakyat Tiongkok, dalam 14 hari harus tetap di dalam rumah dan hindari kontak dengan masyarakat. Rekomendasi tersebut juga menyarankan untuk membatasi kegiatan ekspor-impor dengan tidak melakukan pembatasan lalu lintas internasional yang perlu.

Division of Healthcare Management and Occupational Safety and Health (DHMOH) United Nations juga memperingatkan agar negara anggota memperhatikan penduduk dan petugas kesehatan tentang prinsip-prinsip dasar untuk mengurangi risiko umum penularan infeksi saluran pernapasan akut. Terdapat juga hal-hal yang perlu diperhatikan karena merupakan kunci utama dalam penanganan Covid-19 bagi orang yang melakukan perjalanan oleh DHMOH yang terdiri dari tiga hal yaitu: (a) Langkah-langkah untuk mencegah penyakit dengan patogen pernapasan, (b) Kesehatan selama perjalanan ke lokasi wabah dan setelah meninggalkannya, dan (c) Mendengarkan nasihat kesehatan setempat sebelum dan selama perjalanan.

Berikut adalah Rekomendasi *IMO* lainnya, yaitu:

²⁵Kasta Rosyada, *et.al.*, *supra* no. 6, hlm. 495.

1. *Circular Letter IMO 4204. Add.1;*
2. *Circular Letter IMO 4204. Add.3;*
3. *Circular Letter IMO 4204. Add.4 Rev.2;*
4. *Circular Letter IMO 4204. Add.5 Rev.1;*
5. *Circular Letter IMO 4204. Add.6;*
6. *Circular Letter IMO 4204. Add.11;*
7. *Circular Letter IMO 4204. Add.12 Rev.1;*
8. *Circular Letter IMO 4204. Add.14 Rev.1;*
9. *Circular Letter IMO 4204. Add.15;*
10. *Circular Letter IMO 4204. Add.16;*
11. *Circular Letter IMO 4204. Add.18;*
12. *Circular Letter IMO 4204. Add.19 Rev. 2;*
13. *Circular Letter IMO 4204. Add.21;*
14. *Circular Letter IMO 4204. Add.22 Rev.1;*
15. *Circular Letter IMO 4204. Add.23;*
16. *Circular Letter IMO 4204. Add.24;*
17. *Circular Letter IMO 4204. Add.25;*
18. *Circular Letter IMO 4204. Add.27;*
19. *Circular Letter IMO 4204. Add.28;*
20. *Circular Letter IMO 4204. Add.29;*
21. *Circular Letter IMO 4204. Add.30;*
22. *Circular Letter IMO 4204. 4204. Add.32;*
23. *Circular Letter IMO 4204. 4204. Add.34;*
24. *Circular Letter IMO 4204. 4204. Add.35; dan*
25. *Circular Letter IMO 4204. Add.36 Rev.1.*

Kemudian, Indonesia sebagai negara anggota WHO dan IMO disarankan segera mendesak pihak yang memiliki kepentingan (perusahaan, manajer, agen, pelaut, dan sebagainya) untuk terlibat membantu menyebarkan *Interim Guidance* WHO dan *Circular Letter* IMO. Khusus untuk IMO yang ingin memastikan bahwa seluruh pihak yang berkepentingan mengetahui dan mendapatkan informasi yang akurat dan relevan mengenai wabah Covid-19 serta cara penanganannya agar dapat mengurangi jumlah infeksi Covid-19, terutama

bagi kapal-kapal yang berlayar dari satu pelabuhan ke pelabuhan negara yang terinfeksi Covid-19.

Negara Indonesia telah melakukan tindakan-tindakan untuk membatasi risiko penyebaran Covid-19 dalam pelayaran.²⁶ Kementerian Perhubungan cq. Direktorat Jenderal Perhubungan Laut menyatakan bahwa akan mengawasi secara ketat mengenai pelaksanaan IMO dan WHO. Mulai dari Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 9 Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) (selanjutnya disebut Permen tentang Pengendalian Transportasi Dalam Rangka Pencegahan Penyebaran Covid-19) berbunyi:

Pasal 2

“Pengendalian Transportasi Dalam Rangka Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dilakukan melalui:

- (a) pengendalian transportasi untuk seluruh wilayah;*
- (b) pengendalian transportasi pada wilayah yang ditetapkan sebagai Pembatasan Sosial Berskala Besar; dan*
- (c) pengendalian transportasi untuk kegiatan mudik tahun 2020.”*

Pasal 3

“Pengendalian transportasi untuk seluruh wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a dilakukan terhadap transportasi yang mengangkut penumpang dan logistik / barang.”

Pasal 9

“Pengendalian transportasi pada wilayah yang ditetapkan sebagai Pembatasan Sosial Berskala Besar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b dilakukan terhadap transportasi yang mengangkut penumpang dan logistik / barang.”

Selanjutnya dalam Lampiran Permen tentang Pengendalian Transportasi Dalam Rangka Pencegahan Penyebaran Covid-19, terdapat aturan bagi kapal kargo (niaga) dibatasi jumlahnya untuk memasuki daerah Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Dalam masa PSBB, pengangkutan logistik yang mendukung penanganan dan pencegahan Covid-19, barang ekspor-impor, barang kebutuhan pokok, barang penting, barang esensial diizinkan. Kegiatan operasi kapal kargo meliputi bongkar muat, *stevedoring*, *cargodoring* dan

²⁶Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, *Terbitkan Petunjuk Pelaksanaan Transportasi Laut Menuju Masyarakat Produktif dan Aman Covid-19, Kemenhub Wajibkan Penumpang*, <https://hubla.dephub.go.id/home/post/read/7585/terbitkan-petunjuk-pelaksanaan-transportasi-laut-menuju-masyarakat-produktif-dan-aman-covid-19-kemenhub-wajibkan-penumpang> (diakses pada 10 Juni 2020).

delivery tetap diizinkan untuk dilaksanakan dengan memperhatikan protokol kesehatan.

Surat Edaran Kementerian Perhubungan Nomor 12 Tahun 2020 (SE Kementerian Perhubungan No. 12 / 2020). mengenai petunjuk pelaksanaan orang dengan transportasi laut dalam masa pandemi Covid-19. Dalam surat edaran tersebut, tidak lagi mengatur pembatasan mengenai siapa saja yang dapat naik ke atas kapal. Namun, peraturan tersebut memberikan kesempatan kepada seluruh orang untuk bisa naik namun tetap menerapkan prinsip protokol kesehatan termasuk *physical distancing*.²⁷ Selain protokol kesehatan, surat edaran ini juga menyebutkan pihak-pihak yang berkepentingan harus memegang tanggung jawab untuk melakukan pengawasan seperti syahbandar, operator kapal, penyelenggara pelabuhan, kantor kesehatan pelabuhan, polisi, TNI, pemerintah daerah, gugus tugas percepatan penanganan Covid-19 daerah, operator terminal dan instansi lainnya. Peraturan ini menyusul Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 41 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi dalam rangka Pencegahan Penyebaran Covid-19 dan Surat Edaran Ketua Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Nomor 7 Tahun 2020 tentang Kriteria dan Persyaratan Perjalanan Orang Dalam Masa Adaptasi Kebiasaan Baru Menuju Masyarakat Produktif dan Aman *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19).

Berdasarkan fakta-fakta di atas, perlu diketahui respon dari pemerintah Indonesia terhadap rekomendasi WHO dan IMO serta upaya-upaya apa yang dilakukan guna melakukan tindakan pencegahan terhadap Covid-19 terutama dalam pelabuhan internasional dan kapal niaga. Selain itu perlu melihat kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan Indonesia berkenaan dengan pencegahan Covid-19 di pelabuhan dan kapal niaga serta sudah sesuai atau tidak dengan rekomendasi dari WHO dan IMO. Hal ini dianggap penting dikarenakan efektivitas atas pencegahan Covid-19 harus dilakukan secara maksimal agar tidak terjadi suatu *outbreak* atau epidemi baru lagi di suatu negara. Selain itu,

²⁷*Ibid.*

penting memperhatikan hak-hak bagi para pelaut yang ada di atas kapal dan siap untuk pulang dan bagi para pelaut yang ada di darat siap untuk bekerja. Kemudian *global supply chain* bagi negara-negara maritim karena dapat mempengaruhi perekonomian dari suatu negara. Maka dari itu, penelitian akan dibuat dengan judul “Respon Pemerintah Indonesia Terhadap Kebijakan WHO Dan IMO Terkait Upaya Pencegahan Covid-19”.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian masalah yang terdapat pada latar belakang, dapat dirumuskan dua rumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimana kekuatan mengikat *Interim Guidance* dari WHO dan *Circular Letter* dari IMO berkenaan dengan upaya pencegahan Covid-19 di pelabuhan internasional dan kapal niaga terhadap Indonesia sebagai negara anggota?
2. Bagaimana Indonesia dapat mengimplementasikan *Interim Guidance* dari WHO dan *Circular Letter* dari IMO berkenaan dengan upaya pencegahan Covid-19 di pelabuhan internasional dan kapal niaga ke dalam kebijakannya?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan utama dari penelitian adalah untuk mengetahui keterikatan Indonesia untuk merespon panduan atau pedoman yang telah dikeluarkan oleh WHO yang berbentuk *Interim Guidance* dan IMO yang berbentuk *Circular Letter* sebagai negara anggota dari kedua organisasi internasional tersebut. Penelitian juga akan membahas respon Indonesia terhadap anjuran tersebut telah diimplementasikan ke dalam kebijakan nasional serta masalah-masalah yang dihadapi dari segi hukum maupun non-hukum. Manfaat dari penelitian terdiri dari:

1. Hasil penelitian dapat dijadikan sumber-sumber dan referensi bagi para akademisi, praktisi hukum dan masyarakat khususnya mengenai hubungan Indonesia terhadap panduan-panduan yang dikeluarkan oleh organisasi internasional khususnya WHO dan IMO untuk negara anggotanya terutama panduan mengenai pencegahan Covid-19 yang berkenaan dengan sektor pelayaran dan pelabuhan internasional; dan

2. Hasil penelitian dapat digunakan sebagai bahan dasar pertimbangan terhadap masalah-masalah hukum maupun non-hukum yang dihadapi oleh pemerintah dalam mengimplementasikan panduan atau pedoman organisasi internasional tersebut yang fungsinya untuk pengambilan kebijakan di masa yang akan datang.

1.4 Metode Penelitian

Dalam menjawab masalah hukum yang ada, penelitian akan menggunakan metode atau pendekatan yuridis normatif. Berdasarkan pendapat ahli metode penulisan hukum, Soerjono Soekanto pendekatan yuridis normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.²⁸ Pendekatan ini akan berdasarkan analisis dan interpretasi yang berkenaan dengan asas, konsep, doktrin, dan norma hukum yang berkaitan dengan pencegahan Covid-19 di pelabuhan dan kapal niaga berdasarkan kebijakan organisasi internasional.

Bahan-bahan dasar yang akan digunakan adalah *Interim Guidance* dan *Circular Letter* mengenai penanganan Covid-19 berkenaan dengan pelabuhan dan pelayaran kapal niaga yang diterbitkan WHO dan IMO. Rekomendasi berupa *Interim Guidance* dari WHO, *Circular Letter 4203* dan *4204* dari IMO yang mengenai pencegahan Covid-19 berkenaan dengan pelabuhan dan kapal niaga, serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1984 Tentang Wabah Penyakit Menular, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1991 Tentang Penanggulangan Wabah Penyakit Menular, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2015 tentang Kementerian Perhubungan, Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020, Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 41 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 18

²⁸Soerjono Soekanto, *et.al.*, Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat) (Jakarta: Rajawali Press 2001), hlm. 13-14.

Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi dalam rangka Pencegahan Penyebaran Covid-19 dan Surat Edaran Direktur Jenderal Perhubungan Laut yang mengenai Pencegahan Covid-19 berkenaan dengan pelabuhan dan kapal niaga.

Metode pengumpulan data untuk menunjang hasil penelitian adalah tindakan melakukan studi kepustakaan yang dilaksanakan dengan mencari dan menganalisis bahan pustaka yang berkaitan dengan objek penelitian. Penelitian akan dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan, literatur-literatur, jurnal-jurnal dan bahan-bahan lainnya guna menunjang penelitian. Penelusuran di internet akan digunakan hanya sebatas bahan tambahan atau dukungan data khusus pada aspek pencegahan Covid-19 berkenaan dengan pelabuhan dan kapal niaga.

1.5 Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan dibagi menjadi lima bab, Penjelasan setiap bab sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan

Pada bab ini akan menjelaskan mengenai Latar Belakang Masalah Hukum yang mendasari penting adanya penelitian, kemudian bagian Perumusan Masalah Penelitian, Tujuan Penelitian, Metode dan Teknik Penelitian, serta Sistematika Penulisan.

BAB II : Tinjauan Umum Terhadap *World Health Organization* dan *International Maritime Organization*

Pada bab ini akan menjelaskan tinjauan umum dari organisasi internasional dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations*), mengenai sejarah, fungsi, tujuan, struktur organisasi dan hubungan dari *World Health Organization* dan *International Maritime Organization* terhadap Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Indonesia sebagai negara anggota. Bab ini berfungsi sebagai fondasi dasar untuk mengetahui tugas-tugas dari dibentuknya organisasi internasional tersebut.

BAB III : Kebijakan dari WHO dan IMO Berkenaan dengan Pandemi Covid-19 di Pelabuhan Internasional dan Kapal Niaga

Pada bab ini akan menjelaskan secara lengkap dan terperinci mengenai pandemi Covid-19, respon *World Health Organization* dan *International Maritime Organization* terhadap pandemi Covid-19 dalam hal menjalankan tugasnya. Panduan atau pedoman WHO berupa *interim guidance* dan IMO berupa *circular letter* berkenaan pandemi di sektor pelayaran kapal niaga dan pelabuhan internasional akan dibahas secara terperinci pada bab ini.

BAB IV : Kebijakan Pemerintah Indonesia Dalam Mengimplementasikan Rekomendasi WHO dan IMO

Pada bab ini akan menjelaskan secara lengkap dan terperinci mengenai implementasi panduan atau pedoman WHO berupa *interim guidance* dan IMO berupa *circular letter* ke kebijakan atau peraturan di Indonesia. Selain itu, bab ini juga akan meninjau masalah-masalah hukum maupun non-hukum yang dihadapi dalam mengimplementasi panduan atau pedoman tersebut khususnya dalam sektor pelayaran dan pelabuhan internasional di Indonesia.

BAB V : Kesimpulan dan Saran

Pada bab ini akan berisi kesimpulan dari seluruh penelitian dan saran dari berdasarkan hasil penelitian.