

**TINJAUAN HUKUM TERHADAP KEBIJAKAN PENANGGULANGAN
(COUNTERMEASURE POLICIES) PANDEMI CORONAVIRUS DISEASE 2019
(COVID-19) PADA SEKTOR KETENAGAKERJAAN (KARTU PRAKERJA DAN
DUKUNGAN VOKASI MELALUI SUPER TAX DEDUCTION)**

Bagaskoro Arif Prabowo

Analisis Kebijakan Ahli Pertama, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI
bagaskoro@ekon.go.id

Abstract

Employment problems derived from COVID-19 pandemic urge every nation to enact countermeasure policy. Government of Indonesia through promulgating and/or enacting Presidential Regulation Number 76 of 2020, Government Regulation Number 45 of 2019, Minister of Finance Regulation Number 153/PMK.010/2020, and Minister of Finance Regulation Number 128/PMK.010/2019 formulates countermeasure policies for pandemic's impact on employment, which are pre-employment card and vocational support through Super Tax Deduction. However, it must be tested for its relevance in the enactment process. This study conducted in normative legal research which based on study of documents and used various legal sources of information. The results show that the regulations are relevant for its role as countermeasure policies to overcome pandemic's impact on employment and are interconnected with higher disaster management and recovery regulations.

Keywords: Countermeasure Policy; COVID-19 Pandemic; Employment

Abstrak

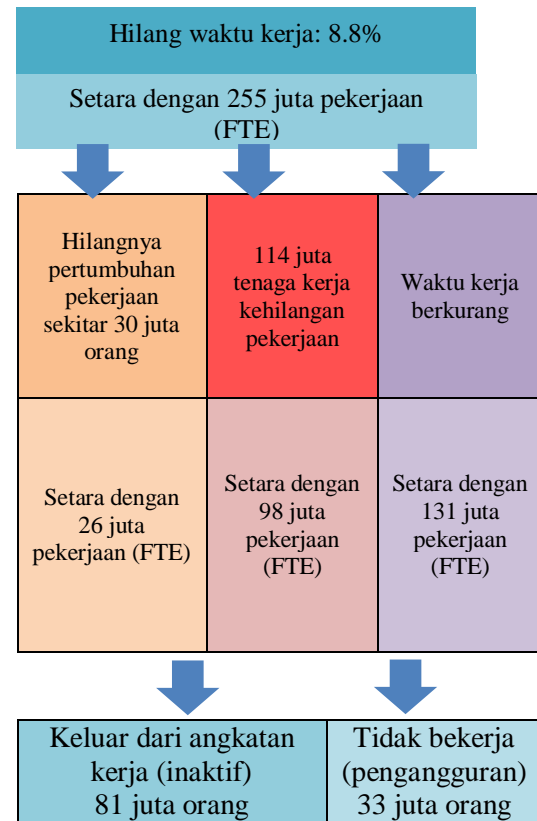
Permasalahan ketenagakerjaan akibat pandemi COVID-19 memaksa setiap negara untuk menerapkan kebijakan penanggulangan (*countermeasure policy*). Pemerintah melalui pembentukan dan/atau pemberlakuan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2020, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2019, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 153/PMK.010/2020, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 128/PMK.010/2019 merumuskan kebijakan penanggulangan dampak pandemi di sektor ketenagakerjaan, yaitu kebijakan kartu prakerja dan dukungan vokasi melalui *Super Tax Deduction*. Namun, perlu dilakukan pengujian atas relevansi secara hukum atas penerbitan keempat peraturan tersebut. Penelitian dalam tulisan ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang dilakukan dengan studi dokumen, yakni menggunakan sumber bahan hukum. Hasil pengujian menunjukkan keempat peraturan tersebut relevan sebagai kebijakan penanggulangan dampak pandemi di sektor ketenagakerjaan dan memiliki interkoneksi dengan regulasi-regulasi yang mendasari kebijakan pemerintah dalam menangani dampak dan pemulihan pasca bencana pandemi.

Kata kunci : Kebijakan Penanggulangan; Pandemi COVID-19; Ketenagakerjaan

A. Pendahuluan

Pandemi Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) mengakibatkan krisis ketenagakerjaan yang dampaknya belum pernah dan siap dihadapi dunia sebelumnya. Semua negara terpaksa menelan pahitnya dampak yang ditimbulkan pandemi ini bagi sektor ketenagakerjaan mereka. Dampak pandemi terhadap sektor ketenagakerjaan lebih mudah diamati dari perubahan waktu kerja. International Labour Organization (ILO) mencatat sekitar 8,8% waktu kerja hilang selama tahun 2020 sebagaimana dijelaskan dalam figur 1.¹ Hasil temuan ILO ini menunjukkan gambaran yang hampir sama dengan hasil temuan yang dilakukan oleh Dhar yang menyatakan tingkat pengangguran meningkat pesat di banyak negara. Pandemi COVID-19 diyakini berdampak negatif pada beberapa sektor dan hilangnya waktu kerja setara dengan 400 juta pekerjaan penuh (*full-time*). Namun, waktu kerja yang hilang antara satu negara atau wilayah bergantung pada kondisi pasar tenaga kerja dan respons kebijakan yang diadopsi dalam menanggulangi pandemi.²

Figur 1. Rincian hilangnya waktu kerja dunia pada tahun 2020



FTE = *full-time equivalent*

Note: Angka (FTE) dikalkulasikan berdasarkan basis waktu kerja 48 jam dalam satu minggu. Waktu kerja hilang dihitung dengan membandingkan tingkatan pada tahun 2020 tanpa skenario pandemi untuk tahun yang sama. Hilangnya pekerjaan serta dekomposisinya menjadi tidak bekerja dan inaktif (keluar dari angkatan kerja) dihitung dengan membandingkan data tahun 2020 dengan 2019.

Sumber: ILO, 2021

Permasalahan ketenagakerjaan akibat pandemi COVID-19 memaksa setiap negara untuk menerapkan kebijakan untuk mengurangi dampaknya. Kebijakan demikian dipahami

¹ International Labour Organization [ILO], 2021, “World Employment and Social Outlook”, *ILO Flagship Report*. hlm. 19-21. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_795453.pdf, diakses tanggal 22 Juni 2021.

² Ruby Dhar, 2020, “Impact of COVID-19 on World Economy”. *Manpower Journal*, Vol. LIV, No. 1&2, January – June 2020, hlm. 52-53.

sebagai kebijakan penanggulangan (*countermeasure policy*). Kebijakan penanggulangan ini tidak bisa didasarkan pada keputusan pemerintah saja tanpa adanya landasan atau dasar hukum yang jelas.

Pemerintah merumuskan kebijakan penanggulangan dampak pandemi COVID-19 di sektor ketenagakerjaan melalui pembentukan dan/atau pemberlakuan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja (selanjutnya dirujuk dengan Perpres 76/2020) yang merespons dampak pandemi pada: 1) tenaga kerja maupun buruh kerja yang mengalami Pemutusan Hubungan Kerja (PHK); dan 2) tenaga kerja maupun buruh kerja yang memerlukan pengembangan kompetensi kerja (mencakup tenaga kerja yang dirumahkan dan pekerja yang termasuk kategori bukan penerima upah, contohnya pelaku usaha mikro dan kecil).

Selain dari sisi tenaga kerja, pemerintah juga mengeluarkan kebijakan berupa dukungan vokasi melalui insentif pajak berupa kebijakan *Super Tax Deduction* dalam pembentukan dan/atau pemberlakuan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2010 tentang Penghitungan Penghasilan Kena Pajak dan Pelunasan Pajak Penghasilan dalam Tahun Berjalan (selanjutnya dirujuk sebagai PP 45/2019), Peraturan Menteri Keuangan Nomor 153/PMK.010/2020 tentang Pemberian Pengurangan Penghasilan Bruto Atas Kegiatan Penelitian dan Pengembangan Tertentu Di Indonesia (PMK 153/2020), dan juga Peraturan Menteri Keuangan Nomor 128/PMK.010/2019 tentang Pemberian Pengurangan Penghasilan Bruto Atas Penyelenggaraan Kegiatan Praktik Kerja, Pemagangan, dan/atau Pembelajaran Dalam Rangka Pembinaan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi Tertentu (PMK128/2020). Kebijakan-kebijakan yang dituangkan dalam formulasi Peraturan

Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri tersebut selanjutnya akan penulis rujuk sebagai kebijakan penanggulangan (*countermeasure policies*) dampak pandemi COVID-19 pada sektor ketenagakerjaan.

Kartu prakerja dijelaskan pemerintah menjadi bagian dari Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN), khususnya yang melingkupi pemulihan pada sektor perlindungan sosial terhadap masyarakat. Program ini dikemas dalam wujud berbagai pelatihan (*training*) keterampilan kerja hingga kewirausahaan agar dapat menjadi bekal bertahan hidup selama dan pascapandemi.³

Pemerintah juga memberikan program dukungan dalam wujud insentif perpajakan dalam wujud *Super Tax Deduction* bagi kegiatan vokasi dengan harapan tidak hanya untuk mendorong peran swasta dalam menumbuhkan dan menjaga keberlangsungan kegiatan vokasi dan riset tetapi juga diperuntukkan bagi Pemerintah Daerah agar dapat memanfaatkan memonetum ini dengan sebaik-baiknya untuk mengembangkan produk atau komoditas unggulan dari daerahnya.⁴

Pemerintah mengklaim peraturan yang sudah dikeluarkan merupakan kebijakan penanggulangan (*countermeasure policies*) dampak pandemi COVID-19 pada sektor ketenagakerjaan dan merupakan dasar bagi kebijakan PEN. Namun, tetap diperlukan pengujian atas

³ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI, 2021, “Siaran Pers HM.4.6/22/SET.M.EKON.3/02/2021: Pembukaan Gelombang 12 Program Kartu Prakerja: Kembangkan Kompetensi Sekaligus Perlindungan Sosial di Masa Pandemi”, diakses 22 Juni 2021.

⁴ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI, 2021, “Siaran Pers HM.4.6/53/SET.M.EKON.3/03/2021: Insentif Super Tax Deduction, Jalan Tengah Membentuk Tenaga Kerja Unggul dan Sesuai Kebutuhan”. <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/2763/insentif-super-tax-deduction-jalan-tengah-membentuk-tenaga-kerja-unggul-dan-sesuai-kebutuhan>, diakses 22 Juni 2021.

relevansi regulasi tersebut dengan kondisi pandemi COVID-19 atau dapat dikatakan apakah peraturan yang telah dibentuk dan diberlakukan relevan sebagai dasar kebijakan penanggulangan.

Persoalan relevansi peraturan yang dikeluarkan pemerintah dengan konteks penanggulangan dampak atau imbas dari pandemi COVID-19, lebih spesifik lagi pada sektor ketenagakerjaan menjadi penting karena dalam kondisi krisis/pandemi, pemerintah akan berada dalam tekanan untuk mengambil pilihan kebijakan dan mengupayakan sebesar-besarnya keselamatan warganya. Sehingga jangan sampai peraturan yang telah dikeluarkan tidak memiliki relevansi dan bahkan tidak memiliki keterkaitan dengan regulasi lainnya yang juga bertujuan untuk menanggulangi pandemi.

Atas dasar uraian mengenai dampak, beberapa kebijakan yang diklaim pemerintah sebagai kebijakan penanggulangan di atas, maka penulis merumuskan permasalahan yang akan dijelaskan dalam tulisan ini sebagai berikut: “Apakah relevan secara hukum atas penerbitan Perpres 76/2020, PP 45/2019, PMK 153/2020, dan PMK 128/2019 menjadi dasar kebijakan penanggulangan dampak pandemi COVID-19 pada sektor ketenagakerjaan?”.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian diperlukan dalam rangka menjawab permasalahan dalam artikel ini secara tepat dan ilmiah. Kajian dan penelitian yang dilakukan menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*) atau dikenal juga dengan penelitian hukum doktrinal maupun dogmatik. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan studi dokumen. Dalam pelaksanaannya akan digunakan sumber bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan, keputusan atau penetapan pengadilan, kontrak atau perjanjian, teori-teori

hukum, dan pendapat juga para ahli atau sarjana di bidang hukum.⁵

C. Hasil dan Pembahasan

1. Pengujian relevansi regulasi

Pengujian relevansi regulasi sebagai kebijakan penanggulangan (*countermeasure policies*) dampak pandemi COVID-19 pada sektor ketenagakerjaan akan coba dilakukan penulis dengan merujuk pada alat (*tools* dalam bentuk berupa karakteristik-karakteristik regulasi) yang direkomendasikan oleh lembaga “The Organisation for Economic Co-operation and Development” (OECD) untuk menilai kualitas regulasi pada masa pandemi atau krisis yang ditimbulkan oleh COVID-19 dan dengan melihat kaitannya (interkoneksi) dengan peraturan perundang-undangan yang melegitimasi regulasi atas kebijakan tersebut dari sisi kebencanaan. Hal ini mengingat COVID-19 merupakan suatu bencana yang telah diakui oleh seluruh negara di dunia, termasuk Indonesia.

Pemberlakuan regulasi pada masa pandemi pada setiap tahap penanganan pandemi kesehatan dan dampak sosialnya merupakan hal vital, oleh karena itu regulasi yang diberlakukan seharusnya memiliki karakteristik:⁶

1. Fokus utama ditujukan pada (*at the heart of*) sebagai respons atas COVID-19

Regulasi diharapkan mampu menyelesaikan hambatan dari sektor kese-

⁵ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram. hlm. 45.

⁶ The Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2020 “Regulatory Quality and COVID-19: Managing the Risks and Supporting the Recovery”. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=131_131923-jisarlbai9&title=Regulatory-Quality-and-COVID-19-Managing-the-Risk-and-Supporting-the-Recovery.

Nota yang disampaikan oleh Sekretariat setelah berkonsultasi dengan Ketua Biro yang menangani kebijakan dan regulasi. Berisi beberapa pedoman regulasi yang baik di masa krisis/pandemi.

hatan beserta hambatan ekonomi dan sosial yang menyertainya. Hambatan-hambatan ini pasti dihadapi pemerintah sebagai pengambil kebijakan saat pengambilan keputusan di setiap tahap dan pada setiap lingkup area kebijakan. Kebijakan penanggulangan dampak pada sektor ketenagakerjaan merupakan salah satu klaster dalam klasterisasi (klasterisasi tahun 2021) program PEN yang digariskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 (selanjutnya dirujuk sebagai UU 2/2020). Peraturan lain yang berkaitan dengan penyelesaian hambatan pada sektor ekonomi dan sosial adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2020 (PP 23/2020) yang merupakan fondasi pelaksanaan dari program PEN.

Kebijakan penanggulangan dampak pada sektor ketenagakerjaan termasuk dalam klaster perlindungan sosial pada Program PEN. Klasterisasi Program PEN tahun 2021 terdiri dari klaster Kesehatan, Perlindungan Sosial, Dukungan UMKM dan Korporasi, Program Prioritas, dan Insentif Usaha.

Apabila dilihat dari fokus utama dari kebijakan penanggulangan dampak pada sektor ketenagakerjaan tertuju pada menyelesaikan hambatan ekonomi dan sosial yang ditimbulkan selama pandemi COVID-19. Sehingga dapat dikatakan Perpres 76/2020, PP 45/2019, PMK 153/2020, dan PMK 128/2019 relevan dengan karakteristik suatu regulasi yang berfokus pada respon langsung terhadap pandemi COVID-19 menurut OECD. Dalam hal ini respon ditujukan pada hambatan ekonomi dan sosial.

2. Penerapan praktik pembuatan perundang-undangan yang baik dan dapat diuji setelah krisis

Praktik pembuatan peraturan di masa pandemi akan kental dengan keadururatan dan pertimbangan atas kondisi yang sulit diantisipasi. Namun, bukan berarti peraturan yang diadopsi di masa pandemi dapat diperlakukan seperti diskresi penuh pada keadaan darurat (*carte blanche*) yang justru malah memperburuk keadaan.⁷ Semua peraturan yang dikeluarkan secara kilat dalam masa pandemi harus dapat dievaluasi secara hati-hati di kemudian hari.

Dari sisi kebijakan penanggulangan dampak pada sektor ketenagakerjaan yang diformulasikan ke dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri dapat diuji secara materiil di Mahkamah Agung sebagaimana bunyi Pasal 24A ayat (1) pada konstitusi kita, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Di samping pengujian secara materiil, pada saat pandemi seperti ini evaluasi dari ranah eksekutif dan legislatif juga dapat menjadi solusi agar memastikan peraturan yang dikeluarkan tetap lincah (*agile*) dan memiliki fleksibilitas dalam menghadapi perubahan-perubahan yang cenderung tidak dapat diprediksi selama pandemi.

⁷ Kondisi ini sempat disinggung pada pertemuan Trade and Investment Ministerial G20 terhadap perdagangan dan investasi pada bulan Mei 2020. Disampaikan dalam pernyataan bahwa “ .. tindakan-tindakan darurat yang dirancang untuk melawan COVID-19, jika memang diperlukan, harus terarah, proporsional, transparan dan bersifat sementara. Lebih lanjut tindakan-tindakan tersebut jangan sampai menciptakan hambatan-hambatan perdagangan atau disrupsi terhadap rantai pasok global dan harus sesuai dengan regulasi-regulasi WTO..”

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikatakan Perpres 76/2020, PP 45/2019, PMK 153/2020, dan PMK 128/2019 relevan dengan karakteristik suatu regulasi yang menerapkan praktik pembuatan peraturan yang baik di saat pandemi COVID-19 menurut OECD.

3. Koordinasi antar pemerintahan (koordinasi kebijakan lintas negara)

Seiring semakin terkoneksiya dunia, kebijakan yang selaras dengan kebijakan negara-negara lain dalam menghadapi pandemi COVID-19 akan menghasilkan respons kebijakan yang lebih efektif. Kebijakan penanggulangan dampak pada sektor ketenagakerjaan yang diatur dalam Perpres 76/2020, PP 45/2019, PMK 153/2020, dan PMK 128/2019 sejalan dengan rekomendasi ILO yang menyatakan kebijakan perlindungan sosial (*social protection*) menjadi sangat relevan pada awal pandemi dan pada saat pemulihan pasca pandemi, sebagaimana dilakukan oleh kebanyakan negara di wilayah Asia-Pasifik.⁸

Penerapan pemberian perlindungan sosial yang dilakukan pemerintah Indonesia merupakan kunci harmonisasi kebijakan ketenagakerjaan yang juga dilakukan oleh banyak negara sehingga dapat dikatakan Perpres 76/2020, PP 45/2019, PMK 153/2020, dan PMK 128/2019 memiliki relevansi dengan karakteristik suatu regulasi yang mengedepankan koordinasi kebijakan lintas pemerintahan di masa pandemi COVID-19 menurut OECD.

⁸ International Labour Organization, 2020, “Social protection responses to COVID-19 in Asia and the Pacific: The story so far and future considerations”, August 2020. hlm. 4. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_753550.pdf.

4. Jaminan kepatuhan terhadap peraturan (*ensuring compliance*)

Kebijakan yang dituangkan dalam peraturan bertujuan mengatasi dampak pandemi amat bergantung pada kualitas penegakan hukum. Pemerintah harus mampu menghindari peraturan yang justru menambah beban masyarakat dan berimbas pada kepatuhan masyarakat.

Untuk menguji kepatuhan atas peraturan yang menjadi dasar kebijakan penanggulangan dampak pada sektor ketenagakerjaan dapat dilihat dari realisasi kebijakan tersebut. Pertama, kartu prakerja dianggarkan pagu sebesar Rp. 20 triliun untuk tahun 2021. Hingga bulan April 2021, Kementerian Keuangan mencatat telah terealisasi Rp9,85 triliun untuk 2,77 juta peserta (sekitar 49,25%).⁹ Capaian ini cukup baik, sehingga dapat dikatakan kepatuhan terhadap implementasi dari PP 76/2020 cukup baik.

Kedua, bagi kebijakan insentif pajak sebagai dukungan vokasi dalam PP 45/2019, PMK 143/2020 dan PMK 128/2019 per 21 Desember 2020 baru dimanfaatkan oleh 25 perusahaan.¹⁰ Capaian ini masih belum optimal dan diperlukan evaluasi dalam implementasi di lapangan. Namun, masih aman untuk dinyatakan bahwa Perpres 76/2020, PP 45/2019, PMK 153/2020, dan PMK 128/2019 relevan dengan karakteristik suatu regulasi yang mengedepankan

⁹ Kementerian Keuangan RI, 2021, “Realisasi Kartu Prakerja”. <https://djjpb.kemenkeu.go.id/kppn/lubuklinggau/id/data-publikasi/berita-terbaru/3341-realisasi-kartu-prakerja.html>, diakses tanggal 22 Juni 2021.

¹⁰ Kontan, 2021, “Ditjen Pajak: Sebanyak 25 WP badan sudah memanfaatkan super deduction tax untuk vokasi”. <https://nasional.kontan.co.id/news/ditjen-pajak-sebanyak-25-wp-badan-sudah-manfaatkan-super-deduction-tax-untuk-vokasi>, diakses 22 Juni 2021.

kepatuhan dalam implementasinya di saat pandemi COVID-19 menurut OECD.

5. Pemangkasan rantai birokrasi (*cutting the red tape*), penggunaan teknologi informasi dan menjaga kegiatan ekonomi berjalan

Hambatan birokrasi umumnya dialami sebuah peraturan pada kondisi normal harus dapat dihilangkan, paling tidak secara sementara. Pemanfaatan teknologi digital menyediakan kesempatan untuk memangkas hambatan informasi dan keterbatasan cakupan peraturan.

Kebijakan penanggulangan dampak pada sektor ketenagakerjaan khususnya kartu prakerja yang diatur dalam Perpres 76/2020 telah memanfaatkan penggunaan *cloud technology* dan proses bisnis yang *end-to-end* digital dari pendaftaran, kartu virtual, pelatihan daring, hingga insentif yang diberikan memanfaatkan rekening dan *e-wallet*.¹¹ Hal ini selaras dengan rekomendasi OECD. Untuk kebijakan *Super Tax Deduction* untuk vokasi disediakan saluran khusus pada portal perizinan berusaha Online *Single Submission* (OSS) untuk pendaftaran pengajuan insentif secara online.

Aspek lain yang perlu menjadi perhatian adalah peraturan yang dikeluarkan mampu menjamin kegiatan ekonomi terus berjalan. Khusus peraturan yang mendasari kebijakan kartu prakerja dan dukungan vokasi melalui *Super Tax Deduction* mempertimbangkan kesinambungan ketersediaan (*supply*) tenaga kerja dengan kebutuhan dunia usaha. Pelatihan kerja yang diberikan dalam

kartu prakerja mempersiapkan tenaga kerja dengan kemampuan dan ketrampilan yang sesuai dengan kebutuhan pelaku usaha. Di sisi lain manfaat dari sisi ekonomi juga dinikmati oleh lembaga pelatihan yang mendapat imbal jasa atas jasa pelatihan yang ditawarkan. Kebijakan ini tidak hanya mengatasi masalah persoalan angkatan kerja, pengangguran dan kebutuhan pasar tenaga kerja tetapi juga menjamin keberlangsungan usaha lembaga pelatihan di tengah kondisi pandemi.

Setelah mencermati uraian mengenai pemutusan rantai birokrasi, pemanfaatan teknologi informasi dan kemampuan menjamin kegiatan ekonomi, maka dapat dikatakan Perpres 76/2020, PP 45/2019, PMK 153/2020, dan PMK 128/2019 relevan dengan karakteristik suatu regulasi yang memangkas rantai birokrasi, menggunakan teknologi informasi dan menjaga kegiatan ekonomi berjalan di saat pandemi COVID-19 menurut OECD.

Pengujian menggunakan rekomendasi OECD di atas menunjukkan kualitas regulasi yang mendasari kebijakan penanggulangan dampak pandemi COVID-19 di sektor ketenagakerjaan sejalan dan memenuhi/relevan dengan karakteristik regulasi berkualitas yang dibentuk dalam kondisi pandemi COVID-19. Walaupun terdapat performa yang belum begitu baik dalam sebagian implementasinya, khusus bagi kebijakan *Super Tax Deduction* yang belum dimanfaatkan secara optimal. Namun, secara keseluruhan Perpres 76/2020, PP 45/2019, PMK 153/2020, dan PMK 128/2019 relevan secara hukum menjadi dasar kebijakan penanggulangan dampak pandemi COVID-19 di sektor Ketenagakerjaan.

¹¹ Manajemen Pelaksana Program Kartu Prakerja, “Laporan Manajemen Pelaksana Program Kartu Prakerja”, hlm. 32-33. https://www.prakerja.go.id/pdf/Laporan_Manajemen%20Pelaksana_Program%20Kartu_Prakerja_Tahun_2020_bahasa.pdf?, diakses 22 Juni 2021.

2. Interkoneksi Antar Peraturan Perundang-Undangan

Selain menilai relevansi suatu peraturan dari sisi kualitas, perlu juga dilakukan penilaian terhadap keterkaitan dengan peraturan yang sudah ada. Hal ini berkenaan dengan konsistensi vertikal maupun konsistensi horizontal yang merupakan salah satu pertanyaan kunci dalam penyusunan kebijakan hukum¹² dan juga menghindari terjadinya penyimpangan antara asas kesesuaian antara jenis, hierarki yang sering menjadi masalah dalam pembentukan peraturan atau legislasi suatu regulasi.¹³ Lebih lanjut Redi menjelaskan bahwa pemahaman asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan harus dimaknai bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan wajib dengan cermat memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis (tipe) dan hierarki (tata urutan) peraturan perundang-undangan.¹⁴

Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di dalam sistem hukum Indonesia ini harus tegak lurus kepada pengaturan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (selanjutnya dirujuk sebagai UU 12/2011). Untuk materi muatan diatur dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 UU 12/2011, sehingga peraturan (regulasi) perundang-undangan yang dibentuk harus tegak lurus terhadap pada jenis, hierarki dan materi muatan yang digariskan dalam UU 12/2011.

Perpres 76/2020, PP 45/2019, PMK 153/2020, dan PMK 128/2019 dikeluarkan atau efektif diberlakukan di masa pandemi COVID-19 sehingga paling tidak kita perlu melihat keterkaitannya dengan peraturan perundang-

undangan yang berkaitan dengan kebencanaan sebagai berikut:

1. UU Nomor 24 Tahun 2007 (UU 24/2007)

Kondisi pandemi COVID-19 ditetapkan menjadi bencana non-alam oleh Presiden melalui “Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran CORONA VIRUS DISEASE 2019 (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional” pada tanggal 13 April 2020.¹⁵ Penetapan ini membuat ketentuan dalam UU 24/2007 sebagai payung penanggulangan bencana berlaku bagi penanganan bencana non-alam berupa pandemi COVID-19.

Pasal 6 UU 24/2007 menjelaskan bahwa pemulihan kondisi dari dampak bencana merupakan tanggung jawab pemerintah. Kebijakan penanggulangan dampak pandemi COVID-19 di sektor ketenagakerjaan yang dituangkan dalam Perpres 76/2020, PP 45/2019, PMK 153/2020, dan PMK 128/2019 meski tidak secara tegas menyatakan keterkaitan dengan UU 24/2007 telah selaras dengan asas kesesuaian jenis, hierarki, dan materi. Kebijakan kartu prakerja dan *Super Tax Deduction* merupakan kebijakan teknis yang spesifik ditujukan untuk mengatasi dampak pandemi COVID-19 sehingga muatannya cukup diatur pada Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sebagai norma yang menjadi dasar pemberlakuannya dan untuk taraf implementasi cukup dengan pembentukan peraturan menteri, dalam hal ini peraturan menteri keuangan.

¹² Derek Gill, 2019, “Regulatory management toolkit”. *NZIER public discussion documents*, 2019/3, December 2019. hlm. 8.

¹³ Ahmad Redi, 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta. hlm. 199-200.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Badan Nasional Penanggulangan Bencana [BNPB], 2020, “Presiden Tetapkan COVID-19 Sebagai Bencana Nasional”. <https://bnpb.go.id/berita/presiden-tetapkan-covid19-sebagai-bencana-nasional>, diakses 22 Juni 2021.

2. UU Nomor 2 Tahun 2020 (UU 2/2020)

UU 2/2020 merupakan peraturan yang diundangkan untuk melindungi kehidupan masyarakat yang sedang menghadapi ancaman dari penyebaran COVID-19. Perlindungan mencakup berbagai aspek seperti keselamatan jiwa (kesehatan), aspek sosial sosial dan aspek perekonomian masyarakat. Pemerintah memformulasikan kebijakan dalam UU 2/2020 berdasarkan pada penilaian dan berbasis data-data yang dihimpun dari kementerian/lembaga sektoral maupun data organisasi internasional lainnya terkait dampak COVID-19 bagi masyarakat dan juga bagi negara kita.

Langkah yang diambil dalam pembentukan UU 2/2020 ini dimulai dengan penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) menandakan langkah *extraordinary* yang diambil sebagai tindakan pencegahan. Dalam UU 2/2020 wujud nyata langkah pencegahan ini tercermin dalam pengaturan kebijakan: “1) *ekspansi fiskal*, 2) *kebijakan moneter yang bersifat longgar* 3), *penurunan suku bunga Bank Sentral, disertai mendorong likuiditas atau langkah quantitative easing, serta melakukan relaksasi regulasi di sektor keuangan*”.¹⁶

Langkah pencegahan dalam UU 2/2020 dapat dipahami sebagai legislasi yang cenderung didasari prinsip kehati-hatian. Hal yang demikian merupakan hal yang amat wajar dilakukan oleh negara-negara selama krisis/pandemi. Sebagaimana dijelaskan oleh Meßerschmidt, bahwa reaksi keras yang ditunjukkan

banyak negara merupakan bukti betapa seriusnya dampak dari COVID-19 ini dan juga semakin berkembangnya pengaruh prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*).¹⁷ Pendekatan “lebih baik aman daripada menyesal” yang dilakukan banyak negara belum pernah dimplementasikan semasif ini.¹⁸

Penilaian interkoneksi antara peraturan kebijakan penanggulangan dampak pandemi pada sektor ketenagakerjaan dengan UU 2/2020 lebih ditekankan pada asas kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan seperti pembahasan pada interkoneksi di poin sebelumnya. UU 2/2020 merupakan peraturan besar yang menjadi dasar pijakan pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang sangat dimungkinkan belum dapat diformulasikan secara detail pada saat UU 2/2020 disusun. Sementara peraturan yang menjadi dasar kebijakan penanggulangan dampak pandemi COVID-19 pada sektor ketenagakerjaan merupakan peraturan yang muncul untuk mengatasi dampak derivasi dari masalah utama yang ditimbulkan pandemi, yaitu krisis kesehatan.

Secara hierarki memang tidak ada delegasi langsung terhadap Perpres 76/2020, PP 45/2019, PMK 153/2020, dan PMK 128/2019. Hanya saja dalam memaknai peraturan dalam lingkup kebijakan pemerintah, muatan peraturan yang tidak langsung terkait itu dapat dimaknai “tersambung” oleh tema besar yaitu langkah pencegahan dampak atau hambatan sosial dan hambatan ekonomi dari pandemi/krisis COVID-19.

¹⁶ Kementerian Keuangan RI, 2020, “UU No 2 Tahun 2020 Bukti Negara Hadir Berikan Perlindungan Terhadap Dampak Covid-19”. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/uu-no-2-tahun-2020-bukti-negara-hadir-berikan-perlindungan-terhadap-dampak-covid-19/>, diakses tanggal 22 Juni 2021

¹⁷ Klaus Meßerschmidt, 2020, “COVID-19 legislation in the light of the precautionary principle”, *The Theory And Practice Of Legislation*, Vol. 8, No. 3, doi: 10.1080/20508840.2020.1783627. hlm. 267-268.

¹⁸ *Ibid.*

D. Simpulan

Pengujian relevansi secara hukum atas penerbitan produk-produk hukum yang mendasari kebijakan penanggulangan dampak pandemi COVID-19 di sektor ketenagakerjaan dilakukan dengan menggunakan alat (*tools*) yang direkomendasikan oleh OECD. Pengujian dilakukan dengan memperhatikan: 1) fokus utama yang ditujukan pada respons atas COVID-19; 2) penerapan praktik pembuatan perundang-undangan yang baik dan dapat diuji setelah krisis; 3) koordinasi antar pemerintahan; 4) Jaminan kepatuhan terhadap peraturan; 5) Pemangkasan rantai birokrasi (*cutting the red tape*), penggunaan teknologi informasi dan menjaga kegiatan ekonomi berjalan. Hasil yang diperoleh dari pengujian menunjukkan Perpres 76/2020, PP 45/2019, PMK 153/2020, dan PMK 128/2019 relevan menjadi dasar dua kebijakan utama (Program Kartu Prakerja dan dukungan vokasi melalui *Super Tax Deduction*) dalam rangka menanggulangi dampak COVID-19 di sektor ketenagakerjaan.

Selain itu Perpres 76/2020, PP 45/2019, PMK 153/2020, dan PMK 128/2019 juga memiliki interkoneksi dengan peraturan-peraturan yang menjadi fondasi penanggulangan kebencanaan di Indonesia yang menjadi dasar kebijakan pemerintah dalam menangani dampak dan pemulihan pasca bencana pandemi COVID-19.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Direktorat Kemitraan dan Penyelarasan Dunia Usaha dan Dunia Industri, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2020, *Buku Saku Super Tax Deduction untuk Mitra Vokasi*, Ditjen Pendidikan Vokasi – Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram.

Redi, Ahmad, 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta.

Artikel Jurnal

Dhar, Ruby, “Impact of COVID-19 on World Economy”. *Manpower Journal*, Vol. LIV, No. 1&2, January – June 2020.

Gill, Derek, “Regulatory management toolkit”. NZIER public discussion documents, 2019/3, December 2019.

Meßerschmidt, Klaus, 2020, “COVID-19 legislation in the light of the precautionary principle”, *The Theory And Practice Of Legislation*, Vol. 8, No. 3, doi: 10.1080/20508840.2020.1783627.

Internet

Badan Nasional Penanggulangan Bencana [BNPB], “Presiden Tetapkan COVID-19 Sebagai Bencana Nasional”. <https://bnpb.go.id/berita/presiden-tetapkan-covid19-sebagai-bencana-nasional>, diakses 22 Juni 2021.

International Labour Organization [ILO], “World Employment and Social Outlook”. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_795453.pdf, diakses tanggal 22 Juni 2021.

_____, “Social protection responses to COVID-19 in Asia and the Pacific: The story so far and future considerations”. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_

753550.pdf, diakses tanggal 22 Juni 2021.

Kementerian Keuangan RI, "Realisasi Kartu Prakerja".
<https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/lubuklinggau/id/data-publikasi/berita-terbaru/3341-realisis-kartu-prakerja.html>, diakses tanggal 22 Juni 2021.

_____, "UU No 2 Tahun 2020 Bukti Negara Hadir Berikan Perlindungan Terhadap Dampak Covid-19".
<https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/uu-no-2-tahun-2020-bukti-negara-hadir-berikan-perlindungan-terhadap-dampak-covid-19/>, diakses tanggal 22 Juni 2021.

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI, "Siaran Pers HM.4.6/22/SET.M.EKON.3/02/2021: Pembukaan Gelombang 12 Program Kartu Prakerja: Kembangkan Kompetensi Sekaligus Perlindungan Sosial di Masa Pandemi", diakses 22 Juni 2021.

_____, "Siaran Pers HM.4.6/53/SET.M.EKON.3/03/2021: Insentif Super Tax Deduction, Jalan Tengah Membentuk Tenaga Kerja Unggul dan Sesuai Kebutuhan".
<https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/2763/insentif-super-tax-deduction-jalan-tengah-membentuk-tenaga-kerja-unggul-dan-sesuai-kebutuhan>, diakses 22 Juni 2021.

Kontan, "Ditjen Pajak: Sebanyak 25 WP badan sudah memanfaatkan super deduction tax untuk vokasi".
<https://nasional.kontan.co.id/news/ditjen-pajak-sebanyak-25-wp-badan-sudah->

[manfaatkan-super-deduction-tax-untuk-vokasi](#), diakses 22 Juni 2021.

Manajemen Pelaksana Program Kartu Prakerja, "Laporan Manajemen Pelaksana Program Kartu Prakerja".
https://www.prakerja.go.id/pdf/Laporan_Manajemen%20Pelaksana_Program%20Kartu_Prakerja_Tahun_2020_bahasa.pdf?, diakses 22 Juni 2021.

The Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], "Regulatory Quality and COVID-19: Managing the Risks and Supporting the Recovery".
https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=131_131923-jisarlbai9&title=Regulatory-Quality-and-COVID-19-Managing-the-Risk-and-Supporting-the-Recovery.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6516).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran

Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723).

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2010 tentang Penghitungan Penghasilan Kena Pajak dan Pelunasan Pajak Penghasilan dalam Tahun Berjalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6361).

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2010 tentang Penghitungan Penghasilan Kena Pajak dan Pelunasan Pajak Penghasilan dalam Tahun Berjalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 161, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5183).

Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 170).

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 63).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 153/PMK.010/2020 tentang Pemberian Pengurangan Penghasilan Bruto Atas Kegiatan Penelitian dan Pengembangan Tertentu Di Indonesia (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1173).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 128/PMK.010/2019 tentang Pemberian Pengurangan Penghasilan Bruto Atas Penyelenggaraan Kegiatan Praktik Kerja, Pemagangan, dan/atau Pembelajaran Dalam Rangka Pembinaan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi Tertentu (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1028)