

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Awal tahun 2020 merupakan awal dari masuknya virus *corona* ke Indonesia. Hingga sampai saat ini, telah hampir setahun lebih, Indonesia berada pada situasi pandemi *Coronavirus Disease 2019* atau yang sering disebut dengan COVID-19 yang juga melanda seluruh dunia. COVID-19 ini merupakan nama penyakit yang disebabkan oleh *severe acute respiratory syndrome coronavirus 2* (SARS-CoV-2).<sup>1</sup> Berbagai macam regulasi, kebijakan, ataupun peraturan terkait pandemi COVID-19 telah dikeluarkan oleh pemerintah di masa pandemi COVID-19 ini untuk menekan angka lonjakan kasus COVID-19 di Indonesia. Kebijakan tersebut salah satunya berupa modifikasi kebijakan karantina wilayah (*lockdown*) menjadi PSBB atau Pembatasan Sosial Berskala Besar. PSBB tersebut bersifat lokal disesuaikan dengan tingkat keparahan kasus di wilayah provinsi, kabupaten, atau kota.<sup>2</sup> Modifikasi kebijakan tersebut terus berlanjut hingga saat ini, yaitu dari mulai pemberlakuan PSBB Transisi, PSBB Ketat, Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Jawa-Bali, PPKM Mikro, PPKM Darurat, PPKM Level 4 hingga 1 disertai dengan penerapan protokol kesehatan yang ketat dan ketentuan-ketentuan atau syarat yang diatur terkait kegiatan atau aktivitas lainnya, yang mana yang diperbolehkan dan mana yang tidak diperbolehkan.<sup>3</sup> Berbagai macam regulasi terkait kewajiban melakukan tes SARS-CoV-2 untuk syarat perjalanan baik itu pada transportasi darat, laut, hingga udara telah dikeluarkan dan diberlakukan, disertai juga dengan pembaharuan regulasi mengikuti situasi yang ada dan disesuaikan juga dengan transportasi yang bersangkutan dan wilayah yang akan menjadi tempat keberangkatan dan kedatangan. Ketentuan perjalanan domestik (Jawa-Bali ataupun non Jawa-Bali) telah diatur oleh pemerintah dalam Surat Edaran (SE) No. 22 Tahun 2021 Tentang ketentuan Perjalanan Orang Dalam Negeri Pada Masa Pandemi

---

<sup>1</sup> Adityo Susilo, dkk, 2020, *Coronavirus Disease 2019: Review of Current Literatures*, Jurnal Penyakit Dalam Indonesia, Vol. 7, No. 1, hlm. 45.

<sup>2</sup> Muhyiddin and Hanan Nugroho, 2020, *A Year of Covid -19: A Long Road to Recovery and Acceleration of Indonesia's Development*, The Indonesian Journal of Development Planning, Vol. V No.1, hlm. 1.

<sup>3</sup><https://kompaspedia.kompas.id/baca/infografik/kronologi/kebijakan-covid-19-dari-psbb-hingga-ppkm-empat-level>, diakses pada tanggal 23 September 2021 pukul 14:16 WITA.

COVID-19 yang sebelumnya diatur melalui Surat Edaran (SE) Nomor 21 Tahun 2021 (SE No. 21/2021) tentang Ketentuan Perjalanan Orang Dalam Negeri Pada Masa Pandemi COVID-19. Sedangkan, untuk Ketentuan perjalanan non domestik (Internasional) telah diatur dalam Surat Edaran (SE) Nomor 23 Tahun 2021 Tentang Protokol Kesehatan Perjalanan Internasional Pada Masa Pandemi COVID-19 yang sebelumnya diatur melalui Surat Edaran (SE) Nomor 20 Tahun 2021 (SE No. 20/2021) tentang Protokol Kesehatan Perjalanan Internasional Pada Masa Pandemi COVID-19.<sup>4</sup> Selama kurun waktu pandemi COVID-19 ini masuk ke Indonesia, telah ada beberapa tes yang dapat dilakukan untuk mendeteksi virus tersebut dalam tubuh manusia. Pertama, untuk mengonfirmasi standar infeksi SARS-CoV-2 aktif yang diperkirakan terjadi dapat diketahui melalui tes amplifikasi asam nukleat (NAAT), seperti *Real Time Reverse-Transcription Polymerase Chain Reaction* (RT-PCR).<sup>5</sup> Tes SARS-CoV-2 dapat juga dilakukan dengan pendekatan lain yaitu penggabungan matriks. Artinya, penggabungan dibuat per baris dan kolom kemudian di tes dengan *Polymerase Chain Reaction* (PCR).<sup>6</sup> Kemudian, tes lainnya yang dapat dilakukan adalah Tes Antigen. Tes Antigen merupakan tes diagnostik cepat berdasarkan deteksi antigen yang mendeteksi keberadaan protein virus SARS-CoV-2 (antigen) pada spesimen saluran pernapasan. Namun, tes antigen ini berbeda dengan tes amplifikasi asam nukleat (NAAT). Pada tes antigen tidak ada amplifikasi target yang ingin dideteksi, sehingga tes ini kurang sensitif.<sup>7</sup> Yang terakhir, yaitu tes antibodi.

Pemerintah juga mengeluarkan Surat Edaran terkait batas pemberlakuan tarif tertinggi untuk *Rapid Test Diagnostic Antigen* (RDT-Ag) melalui Surat Edaran Nomor HK 02.02/I/3065/2021 tentang Batasan Tarif Tertinggi Pemeriksaan *Rapid Test Diagnostic Antigen* (RDT-Ag) yang berlaku sejak 1 September 2021. Melalui Surat Edaran tersebut, Kementerian Kesehatan menentukan batas tarif tertinggi Tes

---

<sup>4</sup><https://nasional.kompas.com/read/2021/08/11/11433661/ini-syarat-perjalanan-terbaru-mulai-11-agustus-2021?page=all>, diakses pada tanggal 23 September 2021 pukul 14:30 WITA.

<sup>5</sup> *World Health Organization*, 2020, *Tes Diagnostik untuk SARS-CoV-2: Panduan interim*, hlm. 2.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

*Rapid Antigen* sebesar Rp99.000 untuk Pulau Jawa dan Bali. Untuk luar Pulau Jawa dan Bali sebesar Rp109.000. Sedangkan, batas tarif tertinggi untuk RT-PCR ditetapkan melalui Surat Edaran Nomor HK.02.02/I/3843/2021 Tentang Batas Tarif Tertinggi Pemeriksaan *Reserve Transcription Polymerase Chain Reaction* (RT-PCR) bahwa Kementerian Kesehatan menetapkan batas tarif tertinggi pemeriksaan *Real Time Polymerase Chain Reaction* sebesar Rp275.000 untuk Pulau Jawa dan Bali. Sedangkan, Rp300.000 ribu untuk luar pulau Jawa dan Bali.<sup>8</sup> Pemberlakuan batas tarif tertinggi tersebut berlaku untuk masyarakat yang melakukan pemeriksaan RDT-Ag dan RT-PCR atas permintaan secara mandiri.<sup>9</sup> Regulasi tersebut sudah mengalami beberapa kali perubahan, khususnya untuk Pemeriksaan RT-PCR. Regulasi sebelumnya diatur melalui Surat Edaran Nomor HK.02.02/I/3713/2020 dan kemudian diubah melalui Surat Edaran Nomor HK.02.02/I/2845/2021 hingga regulasi yang terbaru dikeluarkan melalui Surat Edaran Nomor HK.02.02/I/3843/2021. Layanan fasilitas Kesehatan juga kerap memberlakukan harga pemeriksaan RT-PCR yang beragam di sepanjang zona merah ataupun hijau di DKI Jakarta. Dengan dikeluarkannya Surat Edaran tersebut, maka seluruh fasilitas pelayanan kesehatan harus mengikuti instruksi yang dinyatakan dalam Surat Edaran tersebut terkait pemberlakuan batas tarif tertinggi pemeriksaan *Rapid Test Diagnostic Antigen* (RDT-Ag) dan *Reserve Transcription Polymerase Chain Reaction* (RT-PCR).

Berdasarkan tindak lanjut terhadap Surat Edaran (SE) No. 21 Tahun 2021 Tentang ketentuan Perjalanan Orang Dalam Negeri Pada Masa Pandemi COVID-19, Kemenhub telah menerbitkan empat surat edaran terbaru. Salah satunya yakni Surat Edaran (SE) Nomor 88 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dengan Transportasi Udara Pada Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) yang memuat aturan wajib tes RT-PCR bagi penumpang pesawat yang berlaku mulai 21 Oktober 2021. Dibutuhkannya hasil tes deteksi COVID-19 untuk melaksanakan setiap aktivitas atau kegiatan tertentu, maka tingkat

---

<sup>8</sup><https://www.kemkes.go.id/article/view/21081600001/pemerintah-menurunkan-harga-pemeriksaan-rt--pcr-sebesar-45-.html>, diakses pada tanggal 23 September 2021 pukul 14:35 WITA.

<sup>9</sup><https://sehatnegeriku.kemkes.go.id/baca/umum/20201005/2335240/kemenkes-terbitkan-surat-edaran-tarif-tertinggi-tes-rt-pcr/>, diakses pada tanggal 23 September 2021 pukul 15:50 WITA.

kebutuhan dilakukannya tes yang mendeteksi COVID-19 juga turut meningkat, sehingga penyedia layanan kesehatan selaku pelaku usaha kerap melihat hal tersebut sebagai peluang bisnis. Akibatnya, mulai bermunculan tempat fasilitas pelayanan kesehatan yang menyediakan *Rapid Test Diagnostic Antigen* (RDT-Ag) dan *Reserve Transcription Polymerase Chain Reaction* (RT-PCR) dengan harga yang tidak sesuai dengan Surat Edaran tentang batas tarif tertinggi RDT-Ag dan RT-PCR yang telah dikeluarkan oleh pemerintah. Menurut Ketua Pengurus Harian YLKI, Tulus Abadi, terdapat oknum yang menjadi mafia tes PCR sebagaimana diduga telah memainkan harga dengan istilah "PCR Ekspres" untuk mengakali Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan pemerintah sehingga harga tes PCR kemudian naik berkali-kali lipat.<sup>10</sup>

Sekalipun sebagian besar pelaku bisnis tersebut memberlakukan harga standar sesuai instruksi dalam Surat Edaran, tetapi para pelaku bisnis itu menerapkan harga maksimal sesuai dengan ketentuan, sehingga masih sangat memberatkan masyarakat sebagai konsumen yang akan melakukan pemeriksaan atau tes secara mandiri untuk berbagai macam keperluan ataupun aktivitas.<sup>11</sup> Beberapa fasilitas pelayanan kesehatan yang sudah ada pun masih ada yang tidak mengikuti instruksi terkait pemberlakuan batas tarif tertinggi sesuai Surat Edaran terbaru yang telah ditetapkan oleh pemerintah, melainkan terdapat perbedaan harga antara yang disepakati oleh pemerintah dengan yang diberlakukan oleh penyelenggara layanan kesehatan non subsidi pemerintah. Penelitian ini dilakukan oleh Penulis dengan didasarkan pada uraian latar belakang ini bahwa harus dibahas terkait perlindungan konsumen bagi masyarakat yang akan melakukan pemeriksaan atau tes secara mandiri, yang mana akan berkaitan dengan apabila hal tersebut dilihat dari sisi perspektif hukum bisnis terkait penetapan harga tes tersebut.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka disusunlah

---

<sup>10</sup><https://www.tribunnews.com/nasional/2021/10/25/breaking-news-pemerintah-turunkan-tarif-tes-pcr-jadi-rp-300-ribu?page=4>, diakses pada tanggal 13 November 2021 pukul 21:00 WIB.

<sup>11</sup> Faisal Herisetiawan Jafar, 2021, *Tinjauan Hukum Pemberlakuan Harga Rapid Test Antigen dan Swab PCR*, Jurnal Untidar, Vol. 5 No.1, hlm. 125.

rumusan masalah seperti sebagai berikut.

1. Bagaimana tolak ukur penetapan harga pemeriksaan tes COVID-19 di DKI Jakarta?
2. Bagaimana perlindungan konsumen terhadap penetapan harga pemeriksaan tes COVID-19?

### **C. Ruang Lingkup Penelitian**

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis akan membatasi ruang lingkup penulisan dalam menyelesaikan skripsi ini, Batasan-batasan penulisan dalam skripsi ini hanya membahas mengenai tolak ukur penetapan harga tes COVID-19 serta membahas mengenai perlindungan kepada konsumen akibat adanya penetapan harga tes COVID-19 yang tidak sesuai dengan yang ditetapkan Pemerintah di DKI Jakarta.

### **D. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini antara lain:

- a. Mengetahui tolak ukur penetapan harga pemeriksaan tes COVID-19 pada layanan Kesehatan di DKI Jakarta;
- b. Mengkaji mengenai upaya perlindungan konsumen terhadap penetapan harga pemeriksaan tes COVID-19 pada layanan kesehatan di DKI Jakarta.

#### **2. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah untuk memenuhi salah satu syarat wajib untuk memperoleh gelar sarjana hukum, selain itu dalam melakukan penelitian ini manfaat yang diberikan ada dua macam antara lain:

##### **a. Manfaat Teoritis**

Hasil dari pelaksanaan penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi kajian ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang Hukum Bisnis dan menambah literatur yang membahas mengenai perlindungan konsumen terkait pemberlakuan harga pemeriksaan tes COVID-19.

### **b. Manfaat Praktis**

Hasil dari pelaksanaan penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat bagi para pembaca, khususnya bagi pihak-pihak yang mengikuti atau ingin mengetahui perkembangan mengenai perlindungan konsumen terhadap pemberlakuan harga pemeriksaan tes COVID-19.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam menyusun tulisan ini, metode penelitian yang digunakan oleh Penulis adalah jenis penelitian yuridis normatif (*normative law research*). Metode penelitian yuridis normatif ini disebut juga dengan penelitian hukum doctrinal atau penelitian kepustakaan, atau disebut juga sebagai sebuah studi dokumen.<sup>12</sup> Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan mengkaji suatu hukum yang dikonsepsikan untuk berperan sebagai kaidah atau norma yang hidup dalam masyarakat, dimana norma tersebut menjadi pedoman masyarakat dalam berperilaku di kehidupan sehari-hari.<sup>13</sup>

Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji suatu peristiwa hukum dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan, yaitu mengkaji melalui sumber kepustakaan berupa buku, jurnal, skripsi, tesis, ataupun karya ilmiah lainnya. Metode penelitian yuridis normatif ini dapat dikatakan juga sebagai metode untuk melakukan penelaahan atas sumber bahan hukum seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, perjanjian, teori hukum, dan doktrin, dengan penganalisisan menggunakan asas-asas hukum.<sup>14</sup>

### **2. Pendekatan Penelitian**

---

<sup>12</sup> Bambang Waluyo, 1996, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 13.

<sup>13</sup> Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Nusa Tenggara Barat, hlm. 29.

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm.45.

Jenis pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Dalam mengkaji permasalahan yang diangkat, Penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan tersebut untuk menganalisis atau dengan kata lain menjadi dasar analisis permasalahan untuk kemudian peraturan perundang-undangan terkait itu menjadi landasan dasar hukum dari permasalahan yang diangkat. Pendekatan perundang-undangan tersebut dilakukan melalui penelaahan peraturan perundang-undangan, Peraturan lembaga-lembaga Negara ataupun regulasi yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat.

### 3. Sumber Data

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan data utama di dalam suatu penelitian. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa peraturan perundang-undangan, kebijakan atau pengaturan yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian seperti peraturan lembaga negara dalam hal ini peraturan yang dikeluarkan oleh Kementerian Kesehatan Republik Indonesia.

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Penelitian ini juga dilakukan dengan menggunakan data sekunder berupa buku, asas hukum, pendapat para sarjana hukum (doktrin) atau para pakar di bidang hukum, artikel, media informasi cetak dan elektronik, skripsi, tesis, dan karya ilmiah lainnya/hasil penelitian hukum baik itu berbentuk jurnal, artikel, atau majalah, yang memiliki relevansi dengan topik yang dibahas dalam penelitian.<sup>15</sup> Bahan hukum sekunder yang digunakan oleh Penulis adalah didominasi dengan publikasi yang berkaitan dengan hukum. Dalam bahan hukum sekunder ini, Penulis juga menggunakan metode wawancara

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm.60.

sebagai analisis pendukung sebagai pembuktian terkait dengan analisis dari permasalahan yang diteliti. Tujuan dari digunakannya bahan hukum sekunder ini adalah sebagai pendukung atas bahan hukum primer terkait untuk memberikan penjelasan lebih lanjut terkait analisis yang akan dilakukan terhadap bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian.<sup>16</sup>

### c. Bahan Hukum Tersier

Sumber bahan hukum tersier dapat juga disebut dengan sumber bahan nonhukum yang digunakan dalam penelitian ini. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penggunaan sumber bahan nonhukum ini dapat berupa buku, tulisan, ataupun jurnal nonhukum yang dapat digunakan selama masih memiliki relevansi terhadap topik yang dibahas untuk memberikan penjelasan atau wawasan lebih peneliti terhadap topik yang dibahas.<sup>17</sup> Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah kamus dan ensiklopedia. Tujuan dari digunakannya sumber bahan hukum tersier ini adalah untuk memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap suatu kata terkait permasalahan yang dibahas untuk mempermudah pemahaman terhadap penelitian ini.<sup>18</sup>

### d. Cara Pengumpulan data

Untuk menganalisis topik permasalahan yang telah ditetapkan, Penulis melakukan penelusuran untuk mencari bahan hukum yang berkaitan dengan topik permasalahan yang dibahas. Dalam hal ini, terdapat cara atau teknik pengumpulan data yang digunakan Penulis dalam penelitian ini, yaitu melalui studi kepustakaan terhadap bahan-

---

<sup>16</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RadjaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 31.

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, hlm. 183-184.

<sup>18</sup> Muhaimin, *Op.cit.*, hlm.64

bahan hukum yang telah diuraikan di atas. Mengingat bahwa pendekatan yang digunakan oleh Penulis adalah pendekatan perundang-undangan, maka Penulis memulainya dengan mencari peraturan perundang-undangan terkait yang memiliki relevansi dengan topik permasalahan yang diangkat, mencari informasi melalui buku, artikel, serta jurnal atau literatur/publikasi yang terkait dengan topik permasalahan yang didapatkan dari media cetak dan elektronik/internet (website).<sup>19</sup> Pengumpulan data dengan cara wawancara juga dilakukan oleh Penulis sebagai bahan pendukung terkait analisis terhadap bahan hukum yang memiliki relevansi dengan topik permasalahan yang diangkat. Wawancara adalah melakukan kegiatan tanya jawab untuk mendapatkan informasi dari narasumber secara langsung.<sup>20</sup>

#### e. Teknik Analisis Data

Analisis data yaitu kegiatan menganalisis atau melakukan kajian terhadap pengolahan data yang juga didukung dengan menggunakan teori-teori yang telah diuraikan dalam tinjauan teori. Setelah melakukan pengumpulan bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian, Penulis menelaahnya dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dengan tujuan untuk memperoleh jawaban atas topik permasalahan yang dibahas.<sup>21</sup> Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu analisis kualitatif, yaitu menguraikan data yang telah didapat, untuk kemudian dapat diinterpretasikan. Setelah itu, dianalisis atau dikaji dengan menggunakan teori-teori yang terdapat dalam tinjauan teori.

---

<sup>19</sup> Johnny Ibrahim, 2005, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, hlm. 338.

<sup>20</sup> Muhaimin, *Op.cit.*, hlm. 92.

<sup>21</sup> Intisari diambil dari Muhaimin, *Op.cit.*, hlm.62. Kemudian disesuaikan dan diolah oleh Penulis.