

BAB III

PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH NO.21 TAHUN 2020 DI TINJAU DARI UNDANG UNDANG NO. 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN

A. Tinjauan Umum Peraturan Perundang-Undangan

1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Ide dasar Negara hukum Indonesia tidak bisa dilepaskan dari prinsip Negara hukum (*rechtsstaat*) dengan meletakkan dasar perlindungan hukum bagi rakyat pada asas legalitas dengan menempatkan posisi *wetgever* sebagai hukum positif adalah hal yang penting dalam memberikan jaminan perlindungan hukum bagi rakyat. Dalam tradisi hukum di Negara-negara yang menganut sistem hukum eropa continental (*civil law*), seperti Indonesia, keberadaan peraturan perundang-undangan adalah salah satu bentuk implementasi prinsip-prinsip Negara hukum.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) perubahan keempat Undang-
SUMATERA UTARA MEDAN

Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum.*” Pasal ini merupakan penegasan dari cita-cita *The Founding Father*, bahwa Negara Indonesia yang dicita- citakan adalah sebagai suatu Negara hukum (*Rechtsstaats*) bukan Negara yang didasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtstaat*). Penghargaan yang tinggi terhadap peraturan perundang-undangan menjadi salah satu ciri yang dianut oleh sistem hukum eropa kontinental. Sistem hukum eropa kontinental mengutamakan hukum tertulis yang berupa peraturan-peraturan tertulis yang dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara dan/atau

pejabat Negara yang berwenang yang merupakan produk legislasi sebagai sendi utama sistem hukumnya.

Dalam Negara hukum (*Rechtsstaat*), fungsi peraturan perundang-undangan bukan hanya memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat dan Undang-Undang bukan hanya sekedar produk dari fungsi Negara di bidang pengaturan. Keberadaan undang-undang dalam suatu Negara mempunyai kedudukan yang strategis dan penting, baik dilihat dari konsepsi Negara hukum, hirarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya. Dalam konsepsi Negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Menurut pandangan Paul Scholten, bahwa hukum itu ada dalam perundang-undangan sehingga harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya.

Bagir Manan mengemukakan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (legislasi) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Didasarkan atas beberapa alasan, yaitu:⁴¹

- a. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali, mudah ditemukan kembali dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis dan tempatnya jelas, begitu pula pembuatnya;

⁴¹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undang Indonesia*, (Ind-Hill-Co, Jakarta, 1992), hlm. 18.

- b. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali;
- c. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi formal maupun materi muatannya;
- d. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi Negara-negara yang sedang membangun termasuk sedang membangun system hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Menurut Solly Lubis yang dimaksud dengan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan Negara, dengan kata lain tata cara mulai dengan perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan. Peraturan perundangan berarti “peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan Negara”, sedangkan dalam “peraturan yang diumumkan dari perundang-undangan” cukup dengan menyebut “peraturan saja. Adapun yang dimaksud dengan “peraturan Negara” adalah peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga dan pejabat tertentu. Peraturan dimaksud meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Surat keputusan dan Intruksi. Sedangkan yang dimaksud peraturan perundang adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan Negara. Menurut Hamid S. Attamimi, peraturan perundang-undangan adalah peraturan Negara di tingkat pusat dan di tingkat daerah yang dibentuk berdasarkan

kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi, selanjutnya Attamimi memberikan batasan mengenai peraturan perundang-undangan adalah semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai dengan sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat.⁴²

Dalam pandangan Jimly Asshiddique, Pengertian peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan susunan hirarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.

Untuk berlakunya suatu undang-undang dalam arti materiil dikenal beberapa asas, antara lain *Pertama*, Undang-Undang tidak berlaku surut, artinya undang-undang hanya boleh digunakan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut dan terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku. *Kedua*, Undang-undang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula. *Ketiga*, undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, jika pembuatnya sama (*lex specialis derogate lex generalis*), artinya terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa itu, walaupun untuk

⁴² Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (Ind-Hill-Co, Jakarta, 1998), hlm. 18.

peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat juga mencakup peristiwa khusus tersebut. *Keempat*, Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogate lex priori*) artinya undang-undang lain (yang lebih dulu berlaku) dimana diatur suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi jika ada undang-undang baru (yang berlaku belakangan) yang mengatur hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut.

Kelima, Undang-undang tidak dapat diganggu gugat, artinya adanya kemungkinan isi undang-undang menyimpang dari Undang-Undang Dasar dan hakim atau siapapun tidak mempunyai hak uji materiil terhadap undang-undang tersebut. Hak tersebut hanya dimiliki oleh Pembuat Undang-undang tersebut. *Keenam*, undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan sprituil dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*casus wolverstaat*).

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUMATERA UTARA MEDAN

Secara teoritik tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of Law* yang berintikan kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi, selain itu ajaran Hans Kelsen juga berhubungan dengan teori *Reine*

Rechtslehre atau *The pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan hukum itu tidak lain “*command of the sovereign*” atau kehendak yang berkuasa.⁴³

Tata urutan atau hirarki peraturan perundang-undangan dalam suatu tata hukum itu oleh Hans Kelsen disebut *hierarchi of norm (strufenbau des recht)*. Setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan dari pada kaidah-kaidah. Dalam *stufentheory*-nya Hans Kelsen mengemukakan bahwa di puncak “*stufenbau*” terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan suatu kaidah yang fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut “*grundnorm*” atau “*ursprungnorm*”. *Grundnorm* merupakan asas- asas hukum yang bersifat abstrak, bersifat umum atau hipotesis.

Menurut Hans Kelsen, *grundnorm* merupakan sumber dari semua sumber dari tatanan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. *Grundnorm* menjadikan aturan-aturan hukum berlaku mengikat sebagai kaidah-kaidah hukum positif. *Grundnorm* adalah dasar segala kekuasaan dan legalitas hukum positif.⁴⁴

Esensi dari teori ini ingin melihat hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari susunan norma yang berbentuk piramidal. Norma yang lebih rendah memperoleh kekuatan dari norma yang lebih tinggi. Semakintinggi suatu norma akan semakin abstrak sifatnya dan sebaliknya semakin rendah kedudukan suatu norma, akan semakin konkrit norma tersebut.

Teori Hans Kelsen kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky yang berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang- jenjang,

⁴³ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm 203.

⁴⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (Russell & Russel, New York, 1945), hlm.

norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas 4 (empat) kelompok besar antara lain: 1) Kelompok I: *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara); 2) Kelompok II: *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara); 3) Kelompok III: *Formell Gesetz* (Undang- Undang “Formal”); 4) Kelompok IV: *Verordnung dan Autonome Satzung* (Aturan pelaksana/Aturan otonom).⁴⁵ Norma-norma hukum tersebut selain berlapis- lapis juga *stufenformig* (berbentuk kerucut atau seperti stupa).⁴⁶

Di antara beberapa lapisan tersebut bisa saja terdapat lapis-lapis lain yang merupakan bagian-bagiannya, yang disebut *zwischenstufe* (stupa antara). Setiap lapisan stupa tersebut berisi norma-norma hukum yang bersifat umum (*generelle normen*), mengingat suatu norma hukum pada dasarnya berlaku umum, *algemeen*. Lebih lanjut Hans Nawiasky mengemukakan bahwa *staatsfundamentalnorm* sebagai norma dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara yang landasan filosofisnya mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan lebih lanjut.

Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, Hamid S. Attamimi mengemukakan struktur hierarki tata hukum Indonesia sebagai berikut: 1) *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (pembukaan UUD 1945); 2) *Staatsgrundgesetz*: batang tubuh UUD 1945, Tap MPR dan konvensi ketatanegaraan; 3) *Formell Gesetz*: Undang-Undang; 4) *Verordnung dan Autonome Satzung*: secara hierarkis

⁴⁵ *Ibid*, hlm 44-45.

⁴⁶ Hans Nawiasky, dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dan R. Nazriya,, hlm 28.

mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota. Implementasi teori Hans Nawiasky juga tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, meliputi: UUD 1945, Tap MPR, UU/Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Di samping jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang disebutkan diatas, sesuai Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang lain, meliputi : peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

2. Hierarki Peraturan Perundang-Undang

Teori Hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur perbuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat

disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.⁴⁷

Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat inferior. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.

Seperti yang diungkapkan oleh Kelsen , *“The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one—is determined by another—the higher—the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity”*.⁴⁸ Maka norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*).

Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak kongkrit (abstrak). Contoh norma hukum paling dasar abstrak adalah Pancasila. Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori *das doppelte recht* Stanzlitz, yaitu norma hukum memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya: Norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada diatasnya; dan Norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*)

⁴⁷ Asshiddiqie, Jimly, dan Safa'at, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum, Cet I, Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*, (Jakarta, 2006), hlm.110.

⁴⁸ Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State, Translated by Anders Wedberg*, (Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA, 2009), hlm.124.

yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang di atasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.⁴⁹

Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:⁵⁰ Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*); Aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*); Undang-Undang formal (*Formell Gesetz*); dan Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*Verordnung En Autonome Satzung*). *Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUMATERA UTARA MEDAN

Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (basic norm) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *Staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau

⁴⁹ Farida, Maria, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, (Yogyakarta. 1998), hlm. 25.

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006), hlm. 171.

norma fundamental negara. Grundnorm pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.

Berdasarkan teori Nawiaky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:⁵¹

- a. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD RI tahun 1945).
- b. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- c. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
- d. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUMATERA UTARA MEDAN

Sedangkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, dalam Pasal 7 menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten /Kota.

⁵¹ Atamimi, A, Hamid S, *Peranan Keputusan Presiden Rpublik Indonesia dalam penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, (Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hlm. 287.

B. Tinjauan Umum tentang Peraturan Pemerintah

1. Profil Peraturan Pemerintah No.21 tahun 2020

Pada 31 Maret 2020, Presiden Jokowi menetapkan status Darurat Kesehatan Masyarakat melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Status tersebut sebelumnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan di mana pemerintah mengupayakan perlindungan bagi kesehatan masyarakat dari penyakit jenis tersebut dengan cara penyelenggaraan Kekarantinaan Kesehatan dengan mencegah keluar dan masuknya penyakit yang menimbulkan risiko kesehatan masyarakat.⁵² Untuk mengupayakan perlindungan tersebut, Presiden Joko Widodo memutuskan tidak menerapkan Karantina Wilayah tetapi Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Pada hari yang sama Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagai Peraturan Pelaksana Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan yang digunakan sebagai dasar hukum penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) ini cukup singkat, terdiri dari 5 halaman isi dan 2 halaman penjelasan. Halaman isi terdiri dari 7 Pasal dengan inti sejumlah 5 Pasal.

⁵² Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia. (31 Maret 2020). Pemerintah Tetapkan Status Kedaruratan Kesehatan Masyarakat. <https://www.setneg.go.id/>. Diakses pada (8 September 2022).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 ini kemudian menuai kritikan dari sejumlah pakar hukum terutama sebagai Peraturan Pelaksana Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tersebut oleh Pakar Hukum Tata Negara, Zainal Arifin Mochtar dinilai terlalu minimalis dan kurang menjelaskan operasional dari PSBB.⁵³ Ditinjau dari dasar hukum pembentukannya, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar adalah Peraturan Pelaksana dari tiga Undang-Undang yaitu:

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular.
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUMATERA UTARA MEDAN

Di dalam Undang-Undang terdapat ketentuan-ketentuan yang masih berupa prinsip-prinsip dalam garis-garis besar saja. Oleh karena itu agar dapat diterapkan di masyarakat Undang-Undang memerlukan Peraturan Pelaksana yang menjabarkan lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang masih berupa prinsip-prinsip dalam garis-garis besar tersebut. Peraturan Pemerintah adalah salah satu Peraturan Pelaksana dari Undang-Undang. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020

⁵³ Arif Tio Buqi Abdulah, PP Tentang PSBB Dinilai Terlalu Minimalis, Pakar: Belum Menjelaskan Lebih Detail.. Website: <https://m.tribunnews.com/amp/corona/2020/04/01/pp-tentang-psbb-dinilai-terlalu-minimalis-pakar-belummenjelaskan-lebih-detail>, Diakses pada (24 September 2020)

tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagai Peraturan Pelaksana seharusnya berisi penjabaran lebih lanjut dari ketentuan-ketentuan yang belum rinci diatur dalam ketiga Undang-Undang yang menjadi dasar pembentukannya. Namun, sebagai Peraturan Pelaksana dari tiga buah Undang-Undang, materi muatan atau substansi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) terlalu terbatas. Sehingga, Peraturan Pemerintah ini banyak menuai kritik terutama dalam fungsinya sebagai Peraturan Pelaksana Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan karena materi muatan atau substansinya tidak memenuhi amanat Pasal 60 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan yang kehadirannya dinantikan oleh masyarakat.

Sejumlah Pakar hukum menilai Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dalam pembentukannya kurang memperhatikan ketentuan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diatur di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Pengertian Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Pemerintah (disingkat PP) adalah Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk menjalankan Undang-Undang.

Untuk mendapatkan deskripsi lebih jelas mengenai peraturan pemerintah, terdapat karakteristik yang melekat pada peraturan pemerintah sebagaimana diungkapkan oleh A. Hamid S. Attamimi, sedikitnya terdapat lima karakter khusus, yaitu:⁵⁴



- a. Peraturan pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dahulu adanya undang-undang yang menjadi induknya;
- b. Peraturan pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila undang-undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana;
- c. Ketentuan peraturan pemerintah tidak dapat menambahkan atau mengurangi ketentuan undang-undang yang bersangkutan;
- d. Untuk menjalankan, menjabarkan, atau merinci ketentuan undang-undang, peraturan pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan undang-undangnya tidak meminta secara tegas;
- e. Ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan, peraturan pemerintah tidak berisi penetapan semata-mata.

⁵⁴ Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Op.Cit, 2006), hlm. 99.

3. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah

Dalam proses pembentukan Peraturan Pemerintah hanya terdapat proses penyusunan, penetapan, dan pengundangan. Tahap Pembahasan hanya ada pada proses pembentukan Undang-Undang. Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden tidak melalui tahap pembahasan dikarenakan tidak melibatkan DPR. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah (disingkat RPP) untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Perencanaan ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. RPP berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah non kementerian sesuai dengan bidang tugasnya. Dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan RPP di luar perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah. Rancangan Peraturan Pemerintah tersebut dibuat berdasarkan kebutuhan UU atau putusan Mahkamah Agung. Dalam penyusunan RPP, pemerksa membentuk panitia antar kementerian dan/atau lembaga pemerintah non kementerian. Perlu dilakukan Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RPP dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Tata cara pembentukan panitia antar kementerian dan/atau antar non kementerian, pengharmonisasian,

penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden. Hasil pembahasan RPP yang telah disetujui, selanjutnya akan dikirim kembali sekretaris negara untuk disampaikan kepada Presiden guna ditetapkan dan ditanda-tangani. RPP yang telah disetujui presiden, selanjutnya disahkan oleh presiden menjadi peraturan pemerintah. Kemudian Menteri Sekretaris Negara memberikan nomor dan tahun. Pengundangan Peraturan Pemerintah dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM dengan menandatangani naskah peraturan dan member nomor Lembar Negara/Berita Negara dan Tambahan Lembar Negara/Tambahan Berita Negara. Penerbitan Lembaran Negara atau berita Negara paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diundangan.

C. Substansi Peraturan Pemerintah No.21 Tahun 2020 Di Tinjau Dari Teknik Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan

1. Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

a. Pengertian menurut ahli

Pembentukan perundang-undangan yang baik merupakan salah satu mutlak dalam rangka mencapai tujuan pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila di dukung oleh Proses, metode dan teknik peraturan perundang-undangan yang tentunya tidak bisa terlepas dari ilmu perundang-undangan.

Pengertian pembentukan perundangan menurut Jimly ashidique, dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidaklah lengkap penjelasannya pada lingkup Batasan pengertian Undang-Undang. Yang mana dalam pasal 20 UUD 1945 hanya menjelaskan bahwa kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undng-undang dengan persetujuan Bersama dengan pemerintah.

Undang-Undang dapat dimaknai sebagai naskah hukum dalam arti yang luas yang menyangkut sebuat materi dan juga bentuk tertentu.

Bentuk peraturan yang diputuskan di lembaga legislatif itu tertentu berbeda dengan perturan yang ditetapkan oleh lembaga eksekutif maupun yudikatif. Peranan lembaga legislatif berguna untuk menentukan keabsahan material peraturan yang dimaksud. Dalam peranan lembaga legislatif yang sangat menentukan yang berarti peranan para wakil rakyat yang telah dipilih untuk mewakili kepentingan rakyat yang berdaulat dari mana keadaulatan negara untuk menentukan keabsahan Undang-Undang untuk umum. Masyarakat yang pada daarnya berdaulat daam negara demokrasi yang mana rakyat pulalah yang berhak untuk menentukan kebijakan-kebijakan kenegaraan yang akan mengikat bagi seluruh rakyat. Pemerintah sebagai pihak yang bermandat untuk menjalankan tugas pemerintahan negara tidak boleh menetapkan sendiri segala sesuatu kebijakan negara yang nantinya akan mengikat seluruh negara.⁵⁵

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

b. Pengertian Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan PerUndang- Undangan merupakan lanjutan peraturan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22A yang berbunyi: “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan Undang-Undang diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.”⁵⁶

⁵⁵ Jimly Ashidiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010) hlm.256

⁵⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang ini diperluas untuk mencakup sebuah Peraturan Perundang-Undangan tidak hanya sebuah Undang-Undang saja.

Telah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ialah pembuatan suatu peraturan perundang-undangan yang mana mencakup beberapa tahapan yaitu tahap perencanaan tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan atau penetapan dan tahap pengundangan. Peraturan perundang-undangan mempunyai makna yaitu peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh Lembaga negara atau pejabat yang harus melalui prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan Perundang-Undang-

2. Kedudukan peraturan pemerintah dalam tata hukum indonesia dan pembentukannya

a. Pengertian dan Kedudukan Peraturan pemerintah

Peraturan pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.⁵⁷ Peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan yang lebih tinggi, seperti halnya peraturan pemerintah secara teoritik disebut peraturan delegasi. Menurut Ridwan dalam *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, pemerintah atau administrasi diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-

⁵⁷ Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Cetakan ke-22. (Sleman: Penerbit PT Kanisius, 2020;), hlm.67-68.

undangan secara mandiri. Peraturan perundang-undangan yang dibuat secara mandiri ini lebih tepat disebut sebagai regulasi sebagai wujud *delegated legislation* atau *gedelegeerde wetgeving*. Contoh *delegated legislation* adalah peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan kepala daerah, peraturan kepala desa.

Adapun peraturan yang didelegasikan menurut Maria Farida Indrati S. dalam Ilmu Perundang-undangan⁵⁸: Proses dan Teknik Penyusunan adalah pelimpahan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Dengan demikian, peraturan pemerintah adalah peraturan yang dibentuk secara mandiri oleh pemerintah dalam bentuk peraturan yang didelegasikan untuk menjalankan undang-undang. Adapun lembaga negara yang berhak menetapkan peraturan pemerintah adalah lembaga eksekutif, secara lebih spesifik ditetapkan oleh presiden

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUMATERA UTARA MEDAN

Berkaitan hierarki norma, dalam UU 12/2011. Dalam hal ini, Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 mengatur secara eksplisit hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kedudukan paling tinggi tentu saja diletakkan pada UUD NRI 1945, dilanjutkan Ketetapan MPR, UU/ Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah, Perpres, Perda Provinsi, dan terakhir Perda Kabupaten/Kota. Masing-masing jenis peraturan tersebut, daya lakunya, ditentukan jenis peraturan mana yang lebih superior.

⁵⁸ Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses dan Teknik Penyusunan*. Edisi Revisi. (Sleman: Penerbit PT Kanisius, 2020;),hlm. 215-216.

Bagian yang menjadi materi Peraturan Pemerintah. Secara konstitusional, Peraturan Pemerintah difungsikan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.⁵⁹ Memberi pengertian tersebut, Jimly Asshiddiqie mencatat terdapat dua kategori Peraturan Pemerintah;⁶⁰ pertama atribusi langsung dari UUD NRI 1945 atau tidak eksplisit dalam UU Presiden harus membuat Peraturan Pemerintah. Kategori ini bersifat bebas, dapat dikeluarkan kapan saja, mengenai apa saja, sepanjang ditujukan menjalankan UU; kedua Peraturan Pemerintah delegasi UU, di mana jenis peraturan ini hanya diterbitkan ketika diperintahkan langsung oleh UU untuk mengatur lebih lanjut. Kategori yang belakangan, tentu saja, memiliki materi yang terbatas. Dengan demikian, ketergantungan materi Peraturan Pemerintah kategori satu dan dua tidak lah sama yang, pada gilirannya juga memiliki konsekuensi materi muatan yang juga berbeda-beda. Selanjutnya, sebagai konsekuensi dari kedudukannya lebih rendah dibanding Peraturan Pemerintah

b. Teknik dan Pembentukan peraturan pemerintah

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

SUMATERA UTARA MEDAN

Dalam hal perencanaan penyusunan peraturan pemerintah dilaksanakan melalui program penyusunan Peraturan Pemerintah yang memuat daftar judul dan pokok materi muatan rancangan Peraturan Pemerintah yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 tahun.⁶¹

Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah ini dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan HAM atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan

⁵⁹ Lihat Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

⁶⁰ Jimly Asshiddiqie, *“Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia”*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), hlm. 120.

⁶¹ Pasal 24 dan Pasal 25 UU 12/2011.

pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang kemudian ditetapkan melalui keputusan presiden.⁶²

Adapun tahapan proses pembentukan peraturan pemerintah sebagai berikut:

1) Perencanaan Program Penyusunan Peraturan Pemerintah⁶³

- a) Menteri Hukum dan HAM menyiapkan perencanaan program penyusunan (“progsun”) Peraturan Pemerintah;
- b) Pogsun Peraturan Pemerintah memuat daftar judul dan pokok materi muatan rancangan Peraturan Pemerintah yang disusun berdasarkan hasil inventarisasi pendelegasian undang-undang;
- c) Menteri menyampaikan daftar progsun Peraturan Pemerintah kepada kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian;
- d) Menteri menyelenggarakan rapat koordinasi antar kementerian dan/atau antar nonkementerian dalam jangka waktu maksimal 14 hari terhitung sejak tanggal daftar perencanaan progsun Peraturan Pemerintah disampaikan;
- e) Rapat koordinasi diselenggarakan untuk finalisasi daftar perencanaan progsun Peraturan Pemerintah;
- f) Daftar perencanaan progsun Peraturan Pemerintah ditetapkan dengan keputusan presiden;

⁶² Pasal 26 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁶³ Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29 dan Pasal 30 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (“Perpres 87/2014”)

g) Dalam hal rancangan Peraturan Pemerintah diajukan di luar prosun Peraturan Pemerintah, maka pemrakarsa mengajukan rancangan kepada menteri berdasarkan kebutuhan undang-undang atau putusan Mahkamah Agung, dengan terlebih dahulu mendapatkan izin prakarsa dari presiden.

2) Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah⁶⁴

a) Rancangan Peraturan Pemerintah disiapkan oleh menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga lain terkait, sesuai dengan tugas dan fungsinya;

b) Pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar nonkementerian;

c) Tata cara penyusunan Peraturan Pemerintah secara mutatis mutandis sama dengan penyusunan undang-undang, sesuai Pasal 45 sampai dengan Pasal 54, kecuali Pasal 51 ayat (2) huruf a Perpres 87/2014.

3) Penetapan Rancangan Peraturan Pemerintah⁶⁵

a) Presiden menetapkan rancangan Peraturan Pemerintah yang telah disusun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

b) Naskah rancangan Peraturan Pemerintah ditetapkan oleh presiden menjadi PERATURAN Pemerintah dengan membubuhkan tanda tangan;

⁶⁴ Pasal 62, Pasal 63 Perpres 87/2014

⁶⁵ Pasal 114 Perpres 87/2014

- c) Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau sekretaris kabinet membubuhkan nomor dan tahun pada naskah Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan oleh presiden;
- d) Peraturan Pemerintah yang telah dibubuhi nomor dan tahun disampaikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau sekretaris kabinet kepada Menteri Hukum dan HAM untuk diundangan;

4) Pengundangan Peraturan Pemerintah⁶⁶

- a) Menteri Hukum dan HAM mengundang Peraturan Pemerintah dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, dan penjelasannya ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;
- b) Permohonan pengundangan Peraturan Pemerintah ditujukan kepada Menteri Hukum dan HAM secara tertulis yang ditandatangani pejabat yang berwenang dari instansi bersangkutan dan disampaikan langsung kepada petugas disertai dengan 2 naskah asli dan 1 softcopy naskah asli;
- c) Menteri Hukum dan HAM menandatangani pengundangan Peraturan Pemerintah dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah

⁶⁶ Pasal 148, Pasal 150, Pasal 152, Pasal 154 Perpres 87/2014 jo. Pasal 151 Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah dalam waktu paling lama 1x24 jam terhitung sejak Peraturan Pemerintah ditetapkan/disahkan presiden;

- d) Menteri Hukum dan HAM menyampaikan naskah Peraturan Pemerintah yang telah diundangkan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau sekretaris kabinet;
- e) Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan dalam jangka waktu 14 hari terhitung sejak tanggal Peraturan Pemerintah diundangkan.

Dengan demikian, bahwa peraturan pemerintah berisi aturan untuk melaksanakan perintah undang-undang atau menjalankan undang-undang. Adapun proses pembentukan peraturan pemerintah yaitu dimulai dari perencanaan progsun Peraturan Pemerintah, penyusunan rancangan Peraturan Pemerintah, penetapan rancangan Peraturan Pemerintah hingga pengundangan Peraturan Pemerintah.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

SUMATERA UTARA MEDAN

c. Materi muatan peraturan pemerintah No.21 tahun 2020

Secara normatif, UU 12/2011 telah memberikan gambaran mengenai hal apa saja dimuat dalam peraturan pemerintah ataupun Perpres. Pasal 12 UU 12/2011 menyatakan :

“Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”.

Adapun maksud kalimat "sebagaimana mestinya" diartikan bahwa materi muatan dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang Undang yang bersangkutan.⁶⁷

Peraturan Pemerintah juga tidak boleh memuat sanksi pidana atau pemaksa. Hal ini termaktub dalam pasal 14 UU No 10 Tahun 2004 yang berbunyi:

"Materi muatan ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-undang dan Peraturan Daerah).

Pembentukan Peraturan Pemerintah dilakukan untuk menjalankan Undang-Undang. Berikut ketentuan mengenai Peraturan Pemerintah:⁶⁸

- 1) Peraturan Pemerintah tetap dapat dibentuk meski Undang Undang bersangkutan tidak secara tegas mengamanatkannya
- 2) Muatan Peraturan Pemerintah tidak boleh lebih luas atau menambah materi Undang Undang
- 3) Batas-batas hukum (sanksi pidana) yang dimuat dalam Peraturan Pemerintah harus diatur dengan Undang Undang.

Melalui pengertian di atas Peraturan Pemerintah secara konsep dapat diperoleh dari kewenangan delegasi dan atribusi. Atribusi merupakan pemberian kewenangan membentuk peraturan oleh konstitusi (UUD NRI 1945) atau undang-undang (UU) ke suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan pusat atau daerah. Sedangkan delegasi adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan yang dilakukan oleh peraturan perundangan lebih tinggi ke peraturan perundangan lebih

⁶⁷ Maria Farida Indarti, "*Ilmu Perundang-Undangan*", (Yogyakarta: Kanisius, 2004), hlm 55-56.

⁶⁸ *Ibid.*

rendah.⁶⁹ Artinya ada Peraturan Pemerintah delegasi dan/atau atribusi, ada juga Perpres yang lahir karena ada delegasi dan/atau atribusi.

Dalam hal ini, Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 ini memiliki materi muatan sebagai berikut :⁷⁰

Pasal 1

Dalam Peraturan Pemerintah ini, yang dimaksud dengan Pembatasan Sosial Berskala Besar adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

Pasal 2

- 1) Dengan persetujuan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, Pemerintah Daerah dapat melakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar atau pembatasan terhadap pergerakan orang dan barang untuk satu provinsi atau kabupaten/kota tertentu.
- 2) Pembatasan Sosial Berskala Besar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus didasarkan pada pertimbangan epidemiologis, besarnya ancaman, efektifitas, dukungan sumber daya, teknis operasional, pertimbangan politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan.

Pasal 3

Pembatasan Sosial Berskala Besar harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. jumlah kasus dan/atau jumlah kematian akibat penyakit meningkat dan menyebar secara signifikan dan cepat ke beberapa wilayah; dan
- b. terdapat kaitan epidemiologis dengan kejadian serupa di wilayah atau negara lain.

Pasal 4

- 1) Pembatasan Sosial Berskala Besar paling sedikit meliputi: a. peliburan sekolah dan tempat kerja; b. pembatasan kegiatan keagamaan; dan/atau c. pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum.
- 2) Pembatasan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b harus tetap mempertimbangkan kebutuhan pendidikan, produktivitas kerja, dan ibadah penduduk.

⁶⁹ *Ibid*

⁷⁰ Lihat Peraturan Pemerintah No.21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

- 3) Pembatasan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilakukan dengan memperhatikan pemenuhan kebutuhan dasar penduduk.

Pasal 5

- 1) Dalam hal Pembatasan Sosial Berskala Besar telah ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, Pemerintah Daerah wajib melaksanakan dan memperhatikan ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan.
- 2) Pembatasan Sosial Berskala Besar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan secara berkoordinasi dan bekerja sama dengan berbagai pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 6

- 1) Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar diusulkan oleh gubernur/bupati/walikota kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan.
- 2) Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar dengan memperhatikan pertimbangan Ketua Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).
- 3) Ketua Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dapat mengusulkan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan untuk menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar di wilayah tertentu
- 4) Apabila menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan menyetujui usulan Ketua Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah di wilayah tertentu wajib melaksanakan Pembatasan Sosial Berskala Besar.

Pasal 7

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia

Dalam hal ini PP 21/2020 dalam materi muatannya hanya mencantumkan kriteria/syarat dan pelaksanaan PSBB. Padahal, Pasal 60 UU 6/2018 menyebutkan :

“ yang diatur lebih lanjut tak hanya pembatasan sosial berskala besar, tapi juga kriteria dan pelaksanaan dari karantina rumah, wilayah, dan rumah sakit.”

Dengan begitu, materi muatan PP 21/2020 ini sebatas mengatur sebagian kecil dari ketentuan delegasi yang diatur dalam Pasal 60 UU 6/2018 itu. PP 21/2020 akan berpotensi menghambat pelaksanaan di lapangan. Sebab, praktik di lapangan dalam karantina wilayah tetap harus menunggu pembentukan PP untuk materi muatan lain (PP Karantina Wilayah). Termasuk apabila ada kondisi mendesak pemerintah harus melaksanakan karantina wilayah di beberapa daerah di Indonesia.⁷¹

Penulis menilai materi muatan PP 21/2020 sangat terbatas yang kemungkinan tak memenuhi kebutuhan hukum pemberlakuan pembatasan sosial berskala besar. Sebab, PP 21/2020 pun tidak mengatur tentang tata cara penetapan dan pencabutan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat yang telah ditetapkan dalam Keppres No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19. yang seharusnya penetapan dan pencabutan kedaruratan kesehatan masyarakat diatur dalam PP dengan merujuk Pasal 10 ayat (4) UU Kekarantinaan Kesehatan. Pasal 10 ayat (4) UU itu menyebutkan :

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

SUMATERA UTARA MEDAN

“Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan dan pencabutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Pengaturan terkait tata cara penetapan dan pencabutan kedaruratan kesehatan masyarakat dalam PP semestinya menjadi prioritas,

Selain itu, PP 21/2020 masih sebatas mengatur kriteria dan tata cara menetapkan pembatasan sosial berskala besar. Namun belum mengatur bagaimana pelaksanaan pembatasan sosial berskala besar sebagaimana amanat Pasal 60 UU 6/2018. Dengan

⁷¹ Rofiq Hidayat, Alasan Hukum PP PSBB Disebut Tak Penuhi Syarat, Di sadur dari <https://www.hukumonline.com/> (diakses pada 8 September 2022)

begitu, PP 21/2020 belum mengatur secara tuntas terkait bagaimana teknis pelaksanaan PSBB dan ada potensi menjadi hambatan dalam pelaksanaannya di lapangan.

Oleh sebab itu Materi muatan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tidak sesuai dengan amanat atau perintah Undang-Undang induknya. Hal ini tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019, Pasal 12 Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 5 huruf c Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 1 angka 5 yang berbunyi :

“Peraturan pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang di tetapkan oleh presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.”

Pasal 5 huruf c :

“kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.”

Tidak dicantumkannya Pasal 60 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 yang memerintahkan pembentukannya pada bagian Konsideransnya. Hal ini juga tidak sesuai dengan ketentuan Lampiran II Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Nomor 24 Bab I Kerangka Peraturan Perundang–undangan yakni:

“Konsideran peraturan pemerintah cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau pasal berapa pasal dari Undang-undang yang memerintahkan pembentukan peraturan pemerintah tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari undang-undang yang memerintahkan pembentukannya. Lihat juga No 19.”

Dengan begitu Konsideran sebagai Penyusun Kerangka Perundang-undangan yang tidak memenuhi sebagaimana ketentuannya, merupakan salah satu yang penulis sebut adalah kekurangan mutlak dari Peraturan Pemerintah No.21 tahun 2020 tentang

Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

D. Implikasi Penataan Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2020 dalam menangani Pandemic covid-19 pada tahun 2020

1. Sentralisasi Penerbitan Peraturan berada pada Presiden

Pemusatan penerbitan peraturan, baik Peraturan Pemerintah, merupakan salah satu implikasi logis yang ditimbulkan bilamana Peraturan Pemerintah dimaksimalkan kuasanya kepada Presiden. Sentralisasi penerbitan Peraturan Pemerintah di tangan Presiden, semata-mata mengikuti garis yang diinginkan konstitusi. Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan, “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Sementara, Pasal 4 ayat (1) menentukan, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”, adalah pintu masuk Presiden mengeluarkan Perpres.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

SUMATERA UTARA MEDAN

Penguatan posisi Presiden dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah, sesungguhnya dapat dibandingkan dengan fungsi legislasi. Pasal 5 ayat (1) menyatakan, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Pasal ini selanjutnya, juga berhubungan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI, “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Walaupun secara jelas kedua Pasal tersebut menggariskan Presiden sebagai pihak yang mengajukan dan membahas bersama-sama dengan DPR dalam fungsi legislasi, dalam praktik, biasanya yang diutus adalah menteri terkait dengan, yang mempunyai

hubungan dengan rancangan undang-undang yang dibuat. Jika dilacak, kehadiran Presiden secara langsung dalam membahas rancangan undang-undang, sangatlah minim jika tidak ingin mengatakan belum pernah sama sekali. Faktanya, selalu menteri yang diutus dalam setiap pembahasan dan persetujuan rancangan undang-undang tersebut

Meskipun demikian, bukan berarti kuasa fungsi legislasi digeser ke tangan menteri. Merujuk Pasal 17 UUD NRI, posisi menteri hanyalah pembantu Presiden yang menjalankan urusan tertentu dalam bidang pemerintahan. Harus digaris bawahi, bahwa menteri adalah pembantu, bukan pemilik kuasa. Dalam hal ini Saldi Isra, hakim konstitusi pernah mengatakan, menteri selayaknya harus siap mengabdikan dan membantu Presiden secara utuh dan tidak boleh saling terbelah.⁷² Dalam batas penalaran wajar, segala tindak tanduk menteri mesti langsung berasal dari Presiden, bukan inisiatif dari menteri.

Merujuk pengalaman, penerbitan Peraturan Pemerintah selama ini telah berada di tangan Presiden. Hal ini dapat dilihat dari penetapan Peraturan Pemerintah yang dilakukan Presiden. Itu berarti, sentralisasi Peraturan Pemerintah ada pada kekuasaan Presiden sejak lama. Jika memakai teori politik hukum, yang salah satu mempunyai makna “cara” atau “mekanisme” untuk menjamin apa yang dirumuskan tersebut, (undang-undang buatan DPR bersama-sama Presiden dapat dilaksanakan),⁷³ maka pada dasarnya mekanisme dimaksud meletakkan konsepnya di tangan Presiden. Namun demikian, politik hukum yang ditetapkan Presiden tidak boleh

⁷² Saldi Isra, “Menjadi Pembantu Presiden”, Kompas 14 April 2016, <https://www.saldiisra.web.id/>(diakses 14 juni 2022)

⁷³ Moh.Mahfud MD, “Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi”, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012),hlm. 5.

bertentangan atau menambah politik hukum baru di luar yang telah ditetapkan oleh pembentuk UU (dalam hal ini DPR bersama-sama Presiden). Oleh sebab itu, karena pada dasarnya Presiden lah yang membahas bersama-sama DPR untuk membentuk undang-undang, maka pelaksanaannya pun mesti juga harus berada di tangan Presiden langsung.

Sehubungan dengan itu, meskipun persiapan perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan oleh menteri, penting ditegaskan, sebagaimana amanat Pasal 30 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menentukan, “Permohonan izin prakarsa kepada Presiden disertai penjelasan mengenai alasan perlunya disusun Peraturan Pemerintah.” Memaksimalkan izin prakarsa kepada Presiden, berikut penjelasannya, merupakan bagian penting memastikan bahwa Peraturan Pemerintah itu benar-benar milik Presiden. Artinya, dari sana Presiden benar-benar menelaah materi yang dimohonkan izinya itu, agar politik hukum tidak digeser oleh kepentingan menteri terkait.

Di luar dari itu, secara ideal, sepatutnya logika permohonan izin dari pemakarsa ke Presiden tidak perlu ada. Presiden yang membuat Peraturan Pemerintah, menteri bertugas membantu merealisasikan kuasa Presiden itu. Sebab, yang mempunyai politik hukum adalah Presiden, bukan menteri. Hal ini konsekuensi logis dari Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Jika menteri mengajukan izin pemakarasa berikut disertai penjelasannya, dengan argumentasi *contraio*, kuasa penerbitan Peraturan Pemerintah itu dari menteri, bukan dari Presiden. Padahal,

menurut konstitusi, menteri hanyalah membantu Presiden. Dalam posisi membantu itulah seharusnya, Presiden memberikan rancangan ke menteri terkait, untuk selanjutnya merinci menjadi aturan teknis, agar politik hukum Presiden tidak direduksi, dan yang lebih penting supaya Peraturan Pemerintah benar-benar milik Presiden, bukan menteri.

Dengan demikian, sentralisasi Peraturan Pemerintah menjadi kekuasaan yang tidak dapat diganggu oleh siapapun. Singkatnya, Presiden akan menjadi otoritas tunggal. Otoritas tunggal yang diletakkan di tangan Presiden ini mempunyai keuntungan pembentukan peraturan yang dibuat dapat memaksimalkan daya yang secara efisien. Sebaliknya, ketiadaan otoritas tunggal dalam membuat perencanaan menyebabkan tidak efisiensinya pembentukan peraturan karena menteri atau lembaga harus mengalokasikan sumber daya, tenaga, dan biaya dua kali lipat.⁷⁴

Adanya otoritas tunggal yang diserahkan kepada Presiden dalam membuat rencana menerbitkan Peraturan Pemerintah, selaras dengan sistem pemerintahan yang di anut Republik Indonesia. Telah ditegaskan terutama pada saat amendemen 1999-2002, sistem presidensial merupakan pilihan sistem yang diberlakukan di Indonesia.⁷⁵ Diantara ciri sistem presidensial itu; Presiden merupakan eksekutif tunggal, yang kekuasaannya itu tidak dibagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden; Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara; Presiden mengangkat menteri sebagai pembantu atau bawahan yang bertanggung jawab kepadanya. Dengan begitu, secara singkat, mekanisme Presiden sebagai pihak

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Saldi Isra, "*Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*", (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hlm.63.

sentral dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah, adalah bentuk dari penguatan terhadap sistem pemerintahan yang dianut..⁷⁶

2. Pengawasan Langsung oleh Presiden

Ada paling tidak dua arti pengawasan; yang bersifat *intern* dan *ekstern*.⁷⁷ Pengawasan intern diartikan pengawasan dilakukan suatu badan yang secara struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Bentuknya dapat dalam jenis teknis-administratif. Sementara yang kedua, *ekstern*, pengawasan yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan. Pengawasan *intern* dapat diwujudkan dengan melakukan *executive review*, sedangkan yang belakangan, diwujudkan dengan cara *judicial review* baik di Mahkamah Agung maupun di Mahkamah Konstitusi.

Ada tiga keuntungan jika *executive review* dimaksimalkan perannya.⁷⁸ Pertama, mewujudkan manajemen pembentukan perundangan yang lebih baik. Kedua, hasil evaluasi akan menginformasikan apakah tujuan dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan telah tercapai, sekaligus juga mengenai dampak baik dan buruk dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Dan ketiga, konsekuensi terjadinya hubungan antar hukum dan perubahan sosial, maka untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru.

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, “*Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuna Ilmu Populer, 2007), hlm 316.

⁷⁷ Bayu Dwi Anggono, “*Peranan Presiden Dalam Penataan Perundang-Undangan di Bawah Undang-Undang*”, Jurnal Majelis (2019), hlm. 106.

⁷⁸ *Ibid*

Keuntungan ini, secara teknis dapat diterjemahkan dengan cara melakukan evaluasi secara rutin, menilai semua peraturan yang signifikan secara sistematis, meningkatkan konsistensi persediaan regulasi, dan mengurangi beban regulasi yang tidak perlu.⁷⁹ Selama ini, pengawasan terhadap peraturan buatan eksekutif dilakukan oleh menteri terkait. Menyambung implikasi yang dijelaskan sebelumnya, yakni Presiden pada akhirnya menjadi pihak yang memegang otoritas tunggal dalam penerbitan Peraturan Pemerintah, dapat dengan mudah melakukan evaluasi, koreksi, serta mengawasi jalannya Peraturan Pemerintah secara langsung.

Selama ini, peran untuk melaksanakan evaluasi dimaksud dilakukan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Merujuk Pasal 38 Peraturan Presiden Nomor 44 tahun 2015 tentang Kementerian dan Hak Asasi Manusia, dinyatakan bahwa, Badan Pembinaan Hukum Nasional, mempunyai tugas salah satunya yaitu, “pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan analisa dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum”. Apa yang dilakukan Badan Pembinaan Hukum Nasional ini dapat disebut dengan internal control, yakni mengawasi produk hukum yang dikeluarkan dirinya sendiri baik yang berbentuk pengaturan maupun kebijakan, berupa pencabutan atau penggantian peraturan yang baru.⁸⁰ Sehubungan dengan Presiden memiliki otoritas tunggal, ada baiknya Presiden lah yang secara langsung, selain inisiatif BPHN (Badan Pembinaan Hukkkum Nasional) sendiri, memerintahkan kepada BPHN untuk melakukan evaluasi, dan pengawasan terhadap produk

⁷⁹ *Ibid*

⁸⁰ Taufik H. Simatupang, “Mendudukan Konsep Executive Review Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, Jurnal Penelitian Hukum De Jure Volume 19 Nomor 2 (2019), hlm.225.

peraturan yang dikeluarkan. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari posisi Presiden sebagai kepala eksekutif dalam sistem presidensial.

Peranan Presiden sebagai pihak yang menjadi pengawas, melalui satu pintu BPHN, bertujuan untuk menunjukkan kelemahan ataupun kesalahan dengan maksud untuk memperbaiki dan upaya pencegahan agar kesalahan sama tidak terulang kembali.⁸¹ Lebih jauh, pengawasan merupakan mekanisme penting mewujudkan pembangunan hukum nasional melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang berorientasi pada keadilan dan kesejahteraan, dengan tetap berpegang teguh pada *rule of law* yang berlaku.⁸²

Dengan Presiden sebagai pemegang otoritas tunggal, lalu kemudian memberikan perintah langsung kepada menteri, dalam hal ini Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, utamanya melalui BPHN, pengawasan akan mudah dilakukan, guna mendeteksi materi rinci seperti apa yang akan ditawarkan dan dimuat baik dalam Peraturan Pemerintah maupun Perpres.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

SUMATERA UTARA MEDAN

3. Meminimalkan Gejala Subdelegasi

Implikasi berikut yang ditampilkan bilamana penataan sebagaimana dijelaskan pada bab terdahulu, yakni mengurangi gejala sub-delegasi dari Peraturan Pemerintah ke peraturan lebih rendah, seperti Permen. Minimnya pengaturan sub-delegasi, merupakan konsekuensi logis dari memaksimalkan peran Peraturan Pemerintah dalam mengatur urusan teknis. Dengan begitu, penyebab *over regulated*,

⁸¹ Ni'matul Huda, "*Hukum Pemerintahan Daerah*", (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 103.

⁸² Tim Peneliti, "*Laporan Penelitian Pengawasan Terhadap Produk Hukum Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional.*", (Jakarta: Kerja sama antara DPR dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum UGM, 2009), 140.

yang salah satunya disebabkan oleh seringnya Peraturan Pemerintah mendelegasikan pengaturan ke dalam permen, dapat dihindari.

Sub delegasi sesungguhnya berasal dua istilah yang berbeda. Dalam pandangan Hamid Attamimi, delegasi ialah pemindahan atau penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang memberi delegasi kepada yang menerima delegasi dengan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada penerima delegasi, sementara tanggung jawab yang memberi terbatas sekali.⁸³

Sementara sub delegasi (*sub-delegation of legislative power* atau *sub-delegation of rule-making power*), merujuk pada pengertian kewenangan oleh undang-undang untuk memberikan delegasi kewenangan lagi kepada yang lebih rendah.⁸⁴

Kondisi banyaknya peraturan perundangan-undangan disebabkan oleh gejala sub-delegasi ini. Merujuk data yang ada, jika dirata-ratakan, setiap undang-undang melahirkan 2-5 Peraturan Pemerintah dan 2-3 Perpres, serta sekitar 16-17 permen.⁸⁵ Mempersempit ruang gerak bagi terbitnya sub-delegasi, sangat berguna untuk mereformasi regulasi. Dalam hal ini, perlu menjadikan Perpres sebagai ujung

⁸³ A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita – Pelita IV", (Disertasi Program Doktor Universitas Indonesia Tahun 1990), hlm. 349.

⁸⁴ Fathorrahman. *Peraturan Delegasi Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, (Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Jember Tahun 2018), hlm 60. https://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/87867/FATHORRAHMAN%2C%20SH-160720101017_1.pdf?sequence=1, (diakses 20 juni 2022)

⁸⁵ Sofyan Apendi.. *Ketiadaan Peraturan Menteri Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Nasional dan Implikasinya terhadap Penataan Regulasi Dalam Sistem Hukum Nasional*. (Jurnal Pakuan Law Review Volume 7 Nomor 1, 20210, hlm.220.

tombak pelaksanaan undang-undang dan Peraturan Pemerintah akan mempersingkat waktu efektifitas Perpres.⁸⁶

Selain mempunyai dampak baik bagi kondisi peraturan perundang-undangan, minimnya sub-delegasi juga mempunyai keuntungan agar supaya jangan ada prasangka bahwa kepatuhan atas permen lebih baik dibandingkan Peraturan Pemerintah. Sebelum sampai ke sana, merujuk pengalaman, terutama dalam mengatasi pandemi Covid-19 saat ini, instruksi menteri yang menjadi dasar hukum penerapan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) dianggap lebih efektif dalam menanggulangi penyebaran Covid-19.⁸⁷

Tingkat kepatuhan masyarakat, menurut data yang disajikan Badan Pusat Statistik (BPS), pada protokol kesehatan, terutama pada saat pemberlakuan PPKM di wilayah Jawa-Bali menunjukkan angka yang sangat baik.⁸⁸ Berdasarkan data ini, artinya dalam kasus penanggulangan Covid-19, masyarakat lebih taat kepada aturan yang mempunyai hierarkis lebih rendah dibandingkan yang lebih tinggi.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

SUMATERA UTARA MEDAN

Dengan Peraturan Pemerintah, tanggal 10 April 2020 lalu, pemerintah mengeluarkan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Dasar hukum PSBB yaitu, antara lain, Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* (Covid-19). Merujuk pengalaman, pemberlakuan PSBB tersebut tidak cukup mampu mengurangi secara efektif penyebaran Covid-19, dan dinyatakan

⁸⁶ *Ibid*

⁸⁷ *Ibid*

⁸⁸ bps.go.id, (diakses 23 juni 2022)

belum sepenuhnya dapat memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat.⁸⁹ Dianggap demikian, sebab Peraturan Pemerintah tidak cukup mampu menjelaskan detail penanganan Covid-19. Sepatutnya, urusan teknis atau perincian dituangkan dalam Peraturan Pemerintah sampai pada tahap, misalnya, bagaimana tindakan warga negara menjalankan kehidupan sehari-harinya, terutama ketika bersentuhan dengan orang banyak saat masa pandemi.

Hal terjadi justru sebaliknya, Peraturan Pemerintah malah membuat abu-abu tindak tanduk warga masyarakat. Sebagai contoh, Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah 21 tahun 2020 itu hanya menjelaskan secara umum mengenai, misalnya, pembatasan sosial berskala besar paling sedikit meliputi peliburan sekolah dan tempat kerja. Peraturan Pemerintah ini gagal menjelaskan adanya peliburan dalam rangka mengantisipasi penularan Covid-19 yang pada kenyataannya sekolah maupun tempat kerja tidak diliburkan, melainkan belajar jarak jauh untuk sekolah dan bekerja dari rumah/*Work from Home* (WFH), hal tersebut membuat kejelasan dalam klausul dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 belum tercapai.⁹⁰ Padahal seharusnya, Peraturan Pemerintah merinci ketentuan dimaksud agar supaya menjadi terang, misalnya. Dengan demikian, ada sebagian jenis peraturan di bawah Perpres dinilai lebih efektif dibandingkan dengan jenis peraturan pada level di atasnya.

Sementara itu, dalam konteks penanggulangan Covid-19, bukti PPKM dengan intruksi menteri yang menjadi dasar hukumnya efektif mengurangi penurunan kasus Covid-19 pernah disampaikan Slamet Rosyadi, akademisi Universitas Jenderal

⁸⁹ Aprista Risyawati, “Efektivitas Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Masa Pandemi Corona Virus 2019 oleh Pemerintah Sesuai Amanat UUD NRI Tahun 1945”, *Administrative law and Government Journal* Volume 3 Nomor 2 (2020), hlm. 241.

⁹⁰ *Ibid.*, 245.

Soedirman.⁹¹ Pernyataan ini, semakin menegaskan bahwa dalam hal tertentu, jenis peraturan lebih rendah dari Peraturan Pemerintah dapat menanggulangi masalah yang sangat besar. Kondisi ini, tentu saja, tidak dapat dimaklumi. Sebab, materi dalam intruksi tersebut..

Dengan adanya kekaburan tadi, wajar saja keefektifan Peraturan Pemerintah akhirnya tidak maksimal. Padahal, jika dilihat secara hieraki, Peraturan Pemerintah mempunyai wibawa lebih tinggi dibandingkan peraturan yang lain. Akan tetapi, karena Peraturan Pemerintah tidak cukup mampu menjelaskan secara maksimal perannya dalam menjalankan undang-undang, keampuannya tidak berjalan dengan mantap. Sebagai delegasi dari undang-undang, selayaknya peranan Peraturan Pemerintah perlu didorong sedemikian rupa, sehingga kejadian dari pengalaman di atas tidak terjadi.

Dengan demikian, sebetulnya, implikasi dari penataan Peraturan Pemerintah ini, bukan hanya sekedar agar supaya mengurangi jumlah regulasi. Akan tetapi, mengembalikan wibawa Peraturan Pemerintah sebagaimana mestinya. Supaya jangan sampai ke depan, ketaatan masyarakat pada jenis peraturan di bawah Perpres lebih besar dibandingkan Peraturan Pemerintah itu sendiri. Artinya, meminimalkan gejala sub-delegasi ini, juga memberi pengertian mengembalikan tatanan hukum sesuai pada alur yang dibangun konstitusi Republik Indonesia.

⁹¹ Antara, "Pengamat: Penurunan Kasus Covid-19 Tunjukan Efektivitas PPKM", Borneo News 1 September 2021, , <https://www.borneonews.co.id/berita/233292-pengamat-penurunan-kasus-covid-19-tunjukkan-efektivitas-ppkm> (diakses 1 Agustus 2022)