

# **KEDUDUKAN HUKUM PEMBERLAKUAN PEMBATAAN KEGIATAN MASYARAKAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Ahmad Gelora Mahardika, Rizky Saputra  
Hukum Tata Negara Institut Agama Islam Negeri Tulungagung  
Jl. Major Sujadi Timur 46, Tulungagung

Email: [geloradika@gmail.com](mailto:geloradika@gmail.com) , [rizky1saputra@hotmail.com](mailto:rizky1saputra@hotmail.com)

Naskah diterima : 2/2/2021, direvisi : 6/2/2021, diterima : 26/2/2021

## **Abstract**

*The Government has followed-up the increasing number of spread of Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) by issuing a new policy, namely the Enforcement of Restrictions on Community Activities. As with other policies, the implementation of this policy, even if it is considered effective by the Government, should remain in accordance with the prevailing laws and regulations in Indonesia. The Enforcement of Restrictions on Community Activities policy is one of the policies in an effort to tackle the Covid-19 pandemic which does not have a clear legal position, because the phrase Enforcement of Restrictions on Community Activities is not contained in Law Number 6 of 2018 concerning Health Quarantine (UU number 6 of 2018). The formulation of the problem to be answered in this article is how the legal position of the Restriction of Community Activities in the Indonesian constitutional system?. The research method used is normative juridical with a statutory approach. The results of the study concluded that there were a number of regulations relating to the PPKM that were formally flawed.*

*Key Words: Pandemic; Government; Law*

## **Abstrak**

Semakin tingginya angka penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) di Indonesia ditindaklanjuti oleh Pemerintah dengan mengeluarkan kebijakan baru yakni Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat. Seperti halnya kebijakan-kebijakan lain, pemberlakuan kebijakan ini sekali pun dinilai efektif oleh Pemerintah selayaknya harus tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Kebijakan PPKM merupakan salah satu kebijakan dalam upaya penanggulangan pandemi Covid-19 yang tidak mempunyai kedudukan hukum yang jelas, karena frase Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran Wabah tidak terdapat dalam UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Rumusan masalah yang hendak dijawab dalam artikel ini adalah bagaimana kedudukan hukum Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat ini di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa terdapat sejumlah peraturan berkaitan dengan PPKM tersebut yang cacat secara formil.

Kata Kunci: Pandemi; Pemerintah; Hukum

## **A. Pendahuluan**

Pandemi Covid-19 merupakan pengalaman baru bagi Indonesia di era demokrasi modern. Dalam upayanya untuk menekan jumlah penderita yang terinfeksi, berbagai kebijakan yang tersedia dalam Undang-Undang telah

dicoba secara selektif oleh Pemerintah, di antaranya adalah Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Namun penerapan PSBB dianggap tidak efektif dalam penanggulangan wabah, karena itulah Pemerintah menggagas penerapan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri disebut PPKM dalam rangka pengendalian penyebaran Covid-19. Kebijakan tersebut pertama kali diberlakukan oleh Pemerintah melalui Inmendagri No. 01 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan untuk Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19. Kebijakan PPKM dianggap Pemerintah jauh lebih efektif dalam menanggulangi penyebaran virus Covid-19 dibandingkan dengan kebijakan PSBB.

Indonesia hingga tahun 2021 masih berjibaku dengan masalah pandemi virus corona atau Covid-19. Tidak hanya Indonesia, berdasarkan data ISO 209 negara di dunia merasakan perjuangan yang sama dalam upaya pencegahan penyebaran terhadap pandemi ini.<sup>1</sup> Ada sekian langkah yang telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia guna menghentikan mata rantai virus Covid-19. Ketika beberapa negara antara lain Spanyol, Perancis, Jerman dan Italia menerapkan pembatasan wilayah total atau yang dikenal dengan istilah *lockdown*.<sup>2</sup> Pemerintah Indonesia baik di pusat maupun daerah justru kerap kali menggunakan berbagai macam istilah yang berbeda di setiap regulasi yang diterbitkan. Variasi istilah tersebut disesuaikan dengan kondisi dan situasi di wilayah terdampak. Berbagai macam istilah tersebut antara lain adalah Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), Pembatasan Sosial Berskala Lokal (PSBL), PSBB Transisi, hingga terbaru yakni Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM).

Sebagai negara hukum *rechstaat* yang mana menurut Friedrich Julius Stahl salah satu karakteristiknya adalah Pemerintahan berdasarkan peraturan, sudah sepatutnya segala tindakan Pemerintah yang diwujudkan

---

<sup>1</sup> Yang Cao, Ayako Hiyoshi, and Scott Montgomery, "COVID-19 Case-Fatality Rate and Demographic and Socioeconomic Influencers: Worldwide Spatial Regression Analysis Based on Country-Level Data," *BMJ Open* 10, no. 11 (2020), <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2020-043560>.

<sup>2</sup> Kai Wang et al., "Modelling the Initial Epidemic Trends of COVID-19 in Italy, Spain, Germany, and France," *PLoS ONE* 15, no. 11 November (2020): 1-14, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0241743>.

dalam produk hukum baik itu berbentuk regulasi atau keputusan harus disusun berdasarkan metode yang benar.<sup>3</sup> Hal tersebut penting, agar dalam pelaksanaannya peraturan tersebut tidak cacat baik secara formil maupun materiil.

Kebijakan PPKM merupakan salah satu kebijakan penanggulangan wabah Pandemi Covid-19 yang tidak mempunyai kedudukan hukum yang jelas, hal itu disebabkan frase Pemberlakukan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran Wabah tidak terdapat dalam UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. UU No. 6 Tahun 2018 ini hanya mengenal istilah Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), Karantina Rumah, Karantina Wilayah dan Karantina Rumah Sakit. Dalam artian pemberlakukan PPKM mempunyai potensi untuk bertentangan dengan sejumlah peraturan perundang-undangan. Akan tetapi untuk melihat apakah kebijakan PPKM cacat secara formil dalam pembentukannya atau cacat materiil dalam substansinya, hipotesis tersebut harus diuji terlebih dahulu. Berdasarkan sejumlah permasalahan tersebut, artikel ini hendak melihat sejumlah kebijakan yang mengatur terkait PPKM dalam aspek formil pembentukannya ataukah aspek materiil substansinya untuk mengetahui sejauh manakah kedudukan hukum pelaksanaan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

## **B. Pembahasan**

### **B.1. Kedudukan Instruksi Menteri Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

Indonesia selaku negara hukum berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 mempunyai konsekuensi mutlak bahwasanya setiap tindakan dan kebijakan Pemerintah haruslah diwujudkan berupa atau melalui produk hukum yang jelas. Dalam Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM), kebijakan ini didasarkan pada terbitnya Inmendagri Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian

---

<sup>3</sup> Abdul Rauf Alauddin Said, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat - Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas - Luasnya Menurut UUD 1945," *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 4 (2015): 505–30, <http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/viewFile/613/552>.

Penyebaran Covid-19. Namun, yang akan ditekankan pada artikel ini terlebih dahulu adalah tentang bagaimana kedudukan Instruksi Menteri ini terutama di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Menurut I Gede Pantja Astawa, yang dapat dikatakan sebagai peraturan negara (*staatsregelings*) atau keputusan dalam arti luas (*besluiten*). Keputusan dalam arti luas (*besluiten*) ini dapat dibagi dalam 3 (tiga) kelompok yakni: <sup>4</sup>

- (1) *Wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), seperti UUD, undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah, dan lain-lain;
- (2) *Beleidsregels* (peraturan kebijakan), seperti instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain;
- (3) *Beschikking* (penetapan), seperti surat keputusan dan lain-lain.

Dalam pengklasifikasiannya sebagai peraturan kebijakan, instruksi dapat dipecah lagi menjadi dua jenis. Pertama, instruksi tersebut dibuat dan berlaku bagi pembuat peraturan kebijakan itu sendiri. Dan yang kedua adalah tipe instruksi atau peraturan kebijakan yang dibuat dan berlaku untuk badan atau pejabat administrasi yang menjadi bawahan pembuat kebijakan itu. Sedangkan substansi dari tiap kebijakan tersebut pada dasarnya sama. Yakni memuat pedoman pelaksanaan hingga petunjuk teknis berupa aturan umum lainnya.<sup>5</sup>

Jika kita mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Pasal 8 ayat (1) menyebutkan bahwa jenis peraturan perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang

---

<sup>4</sup> Bayu Dwi Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undang: Permasalahan Dan Solusinya," *Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 1 (2018): 1, <https://doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9>.

<sup>5</sup> Sadhu Bagas Suratno, "Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik," *E-Journal Lentera Hukum* 4, no. 3 (2017): 164, <https://doi.org/10.19184/ejlh.v4i3.5499>.

atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Secara konkrit disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12/2011 tersebut bahwasanya yang dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan hanyalah setiap peraturan yang diterbitkan oleh berbagai lembaga negara dan salah satunya adalah menteri. Maka, dapat dipastikan bahwa Instruksi Menteri tidak memiliki kedudukan sebagai peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Mengacu pada ketentuan yang tercantum pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, hanya Peraturan Menteri yang memiliki kedudukan tersebut. Sedangkan Instruksi Menteri hanya berlaku sebagai peraturan kebijakan. Yang mana dalam implementasinya, peraturan kebijakan seperti halnya Instruksi Menteri tidak dapat secara langsung mengikat secara hukum namun tetap mengandung relevansi hukum. Hal tersebut disepakati oleh Maria Farida, menurut Maria Farida Instruksi tidak termasuk peraturan perundang-undangan, hal itu disebabkan suatu instruksi selalu bersifat individual dan konkrit serta harus terdapat hubungan atasan dengan bawahan secara organisatoris, sedangkan sifat dari norma hukum dalam peraturan perundang-undangan adalah bersifat umum, abstrak, dan berlaku terus-menerus.<sup>6</sup>

## **B.2. Dasar Hukum Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM)**

Jika menilik pada dasar hukum penanggulangan wabah pandemi di Indonesia. Maka hal tersebut dapat mengacu pada UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Inilah yang menjadi dasar terbitnya berbagai macam aturan turunan seperti halnya penerapan PSBB, dan lain sebagainya. Sedangkan secara formil, pembentukan setiap peraturan perundang-undangan yang menjadi salah satu langkah dalam pencegahan terhadap penyebaran Covid-19 ini haruslah berdasar pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

---

<sup>6</sup> Zaka Firma Aditya and Muhammad Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undang Di Indonesia," *Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 9, no. 1 (2018): 79–100, <https://doi.org/10.22212/jnh.v9i1.976>.

undangan. Hal tersebut penting, supaya dalam proses perancangan hingga pengesahan tiap peraturan tidak berlawanan atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain.

UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan pada dasarnya sudah cukup jelas menerangkan tentang adanya pembatasan keluar-masuknya individu ke suatu daerah yang telah dinyatakan sebagai sumber wabah, termasuk mengatur pula tentang adanya perintah untuk melakukan isolasi, karantina wilayah, vaksinasi dan lain sebagainya untuk menghentikan penyebaran wabah yang terjadi di Indonesia.<sup>7</sup> Namun, bentuk representasi dari upaya penanggulangan wabah pada kasus pandemi kali ini menciptakan paradigma baru di masyarakat luas. Seperti misalnya dalam pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang diterapkan di sejumlah kota besar di Indonesia. Pelaksanaan pembatasan sosial jelas dasar hukum pemberlakuannya yakni PP No. 1 Tahun 2020 Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Peraturan Pemerintah tersebut merupakan peraturan pelaksana dari UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

Kedudukan hukum yang jelas semacam inilah yang saat ini perlu diperhatikan bagi setiap *stakeholder* ketatanegaraan Indonesia dalam menyusun dan menetapkan suatu peraturan berkaitan dengan keekarantinaan kesehatan. Namun, tulisan kali ini akan jauh lebih fokus kepada salah satu tipe baru pembatasan sosial yakni Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat. Terkait regulasi, pedoman serta instruksi ikhwal PPKM ini termaktub ke dalam Inmendagri Nomor 1 tahun 2021. Yang mana instruksi ini merupakan langkah yang diinisiasi langsung oleh Pemerintah Pusat dan ditujukan kepada seluruh Kepala Daerah di Jawa-Bali. Dalam Instruksi tersebut dikatakan bahwa pemberlakuannya didasarkan pada perkembangan pandemi Covid-19 yang terjadi secara massif di Pulau

---

<sup>7</sup> Ahmad Gelora Mahardika, "Problematisa Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Dalam Perspektif Ilmu Perundang-Undangan," *Al-Daulah: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan Islam* 10, no. 46 (2020): 93-113.

Jawa dan Bali, dan dengan adanya varian baru virus Covid-19, diperlukan upaya-upaya pengendalian pandemi Covid-19.<sup>8</sup>

Berdasarkan analisis yang penulis temukan, PPKM diterapkan di sejumlah wilayah di Pulau Jawa-Bali dengan berbagai macam bentuk peraturan mulai dari Surat Edaran Gubernur, Keputusan Gubernur, dan sebagainya hingga aturan turunan di tingkat Kabupaten/Kota. Berikut data yang telah penulis himpun terkait bentuk-bentuk Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat di tujuh provinsi di Indonesia:<sup>9</sup>

**Tabel 1**

Pengaturan Terkait PPKM di 6 Provinsi di Indonesia

| No. | Nama Provinsi              | Dasar Hukum  |
|-----|----------------------------|--|
| 1.  | Jawa Tengah                | Surat Edaran Gubernur Jawa Tengah Nomor:443.5/0000429 tanggal 8 Januari 2021 |
| 2.  | Jawa Timur                 | KepGub Jawa Timur Nomor 188/7/KPTS/013/2021                                  |
| 3.  | Jawa Barat                 | KepGub Jawa Barat Nomor 443/KEP.11-HUKHAM/2021 Tahun 2021                    |
| 4.  | Banten                     | Instruksi Gubernur Banten Nomor 1 Tahun 2021                                 |
| 5.  | Daerah Istimewa Yogyakarta | Instruksi Gubernur DIY Nomor 1 Tahun 2021                                    |
| 6.  | Bali                       | SE Gubernur Bali Nomor 1 Tahun 2021  |

Sumber: diolah dari berbagai sumber

<sup>8</sup> Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 01 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

<sup>9</sup> Dendi Sundayana, Inilah Dasar Hukum di 7 Provinsi untuk Penerapan PPKM Jawa dan Bali, <https://deskjabar.pikiran-rakyat.com/ragam/pr-1131255669/inilah-dasar-hukum-di-7-provinsi-untuk-penerapan-ppkm-jawa-dan-bali>, diakses pada 21 Januari 2021 pukul 20.44.

Terlihat berdasarkan tabel 1 diatas, terdapat varian regulasi yang mengatur PPKM antara lain Surat Edaran Gubernur, Keputusan Gubernur dan Instruksi Gubernur. Sebagaimana penjelasan pada sub-bab sebelumnya, Instruksi tidak bisa diklasifikasikan sebagai peraturan perundang-undang, akan tetapi penulis akan terlebih dahulu melakukan analisis formil didasarkan pada UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### **B.3. Aspek Formil Dasar Hukum Penerapan PPKM**

Sebagai negara hukum yang mana segala bentuk tindakan pemerintah harus berdasar pada peraturan, penerapan PPKM selayaknya juga harus berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Mengacu dari teori *das doppelte rechstanilitz*, yang bermakna bahwa norma hukum memiliki dua wajah, yaitu norma hukum bersumber dan berdasar pada norma yang ada di atasnya; dan itu juga menjadi dasar sekaligus sumber bagi norma yang di bawahnya.<sup>10</sup> Hal ini dipertegas dalam teori jenjang norma milik Hans Kelsen yang mana juga mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheori*), di mana Kelsen mengatakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis pada suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif. Sehingga kaidah dasar di atas sering disebut dengan “*grundnorm*” atau “*ursprungnorm*”.<sup>11</sup>

Dalam artian mengacu pada teori tersebut diatas, pembentukan peraturan yang menjadi dasar hukum PPKM wajib berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk melihat kesesuaian formil dalam suatu peraturan perundang-undang hal itu dapat dilakukan dengan menggunakan Pasal 8 ayat (2) UU No. 12/2011 sebagai acuan. Dalam ayat tersebut,

---

<sup>10</sup> Ahmad Gelora Mahardika, “Simplifikasi Proses Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Pemenuhan Kebutuhan Masyarakat Atas Transportasi Online Di Era Disrupsi,” *Diversi* 6, no. April (2020): 143–60.

<sup>11</sup> Ahmad Gelora Mahardika, “Politik Hukum Hierarki Tap MPR Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (2019): 344–52.



dikatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat diakui serta memiliki kekuatan hukum mengikat selama diperintahkan oleh peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau bisa juga dibentuk berdasarkan atas kewenangan.

Oleh karena itulah, dari sejumlah hal tersebut diatas, untuk mengetahui apakah suatu peraturan cacat formil ataukah tidak dapat dilihat melalui dua aspek, antara lain:

- (1) Peraturan tersebut dibentuk berdasarkan pada peraturan yang lebih tinggi
- (2) Aturan tersebut dibentuk oleh pejabat yang berwenang

Berdasarkan hal tersebut, penulis akan melakukan analisis terhadap dasar hukum pemberlakuan PPKM baik ditingkat pusat maupun daerah.

#### 1. Inmendagri Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19

Dalam konteks nasional, dasar hukum pemberlakuan PPKM adalah Inmendagri Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19. Berdasarkan teori yang penulis paparkan pada bab sebelumnya, Instruksi pada hakikatnya tidak memenuhi kualifikasi untuk disebut sebagai peraturan. Oleh karena itulah, secara formil penggunaan media Instruksi Menteri Dalam Negeri sebagai Instrumen untuk penerapan PPKM bertentangan dengan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

#### 2. SE Gubernur Jawa Tengah Nomor: 443.5/0000429 tanggal 8 Januari 2021

Produk hukum yang digunakan oleh Gubernur Jawa Tengah untuk memberlakukan PPKM adalah Surat Edaran. Mengacu pada pendapat Belifante, SE adalah salah satu bentuk dari peraturan kebijakan dan bukan termasuk peraturan perundang-undangan.<sup>12</sup> Hadirnya peraturan kebijakan tentu tidak dapat dilepaskan dari kebebasan bertindak yang dimiliki oleh para pejabat di pemerintahan. Dan segala bentuk peraturan kebijakan itu tidak lain adalah *discretionary power* dalam format tertulis dan dipublish ke

---

<sup>12</sup> Agus Ryanto, "Eksistensi Dan Kedudukan Hukum Surat Edaran Kapolri Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (Hate Speech)," *Jurnal Cahaya Keadilan* 3, no. 2 (2015): 1, <https://doi.org/10.33884/jck.v3i2.961>.

luar. Peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan pada dasarnya memiliki persamaan sekaligus perbedaan baik dari segi bentuk maupun format. Dari sisi letaknya di dalam studi ilmu hukum, peraturan kebijakan termasuk ke dalam wilayah kajian hukum administrasi negara karena peraturan ini lahir dari adanya kewenangan pemerintah. Sedangkan peraturan perundang-undangan masuk di dalam wilayah pembahasan hukum tata negara dikarenakan dibuat oleh lembaga pembentuk undang-undang. Persamaan terletak dari segi bentuknya peraturan kebijakan sering ditemukan sama dengan peraturan perundang-undangan, seperti misalnya konsideran, landasan hukum, substansi (batang tubuh) yang terdiri dari pasal-pasal, bab-bab, serta penutup.<sup>13</sup>

Dalam kaitannya dengan surat edaran atau lebih luasnya peraturan kebijakan yang dikeluarkan oleh kepala daerah dalam pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat. Peraturan kebijakan tersebut harus memenuhi ciri-ciri peraturan kebijakan. Bagir Manan mengemukakan sejumlah ciri-ciri ikhwal peraturan kebijakan:

- (1) Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan
- (2) Asas pembatasan dan pengujian terhadap perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan
- (3) Peraturan kebijakan tidak bisa diuji secara *wetmatigheid* (batu uji aturan perundang-undangan)
- (4) Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan fungsi *freies ermessen*
- (5) Pengujian peraturan kebijakan menekankan pada *doelmatigheid* (batu uji AAUPB)
- (6) Pada praktiknya berbentuk instruksi, keputusan, surat edaran, pengumuman, dll.<sup>14</sup>

Oleh karena itulah secara kedudukan hukum, Surat Edaran Gubernur Jawa Tengah bukanlah termasuk *regeling* sehingga tidak mempunyai daya

---

<sup>13</sup> K. Haris, *Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik)* dalam pemberian izin oleh Pemerintah Daerah di Bidang Pertambangan. *Jurnal Yuridika*. Vol. 30 No.1 Januari 2015. Hal. 67.

<sup>14</sup> Victor Imanuel W Nalle, "Kewenangan Yudikatif Dalam Pengujian Peraturan Kebijakan," *Jurnal Yudisial*, no. 23 (2013): 33–47.

mengatur yang bersifat umum. Tujuan awal pembentukan *beleidsregel* yakni guna memberikan arahan (petunjuk, pedoman) kepada pejabat bawahan supaya lancar dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya.<sup>15</sup>

### 3. KepGub Jawa Timur Nomor 188/7/KPTS/013/2021

Salah satu dasar hukum diterapkannya PPKM di Provinsi Jawa Timur adalah KepGub Jawa Timur Nomor 188/7/KPTS/013/2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease 2019*. Terlihat dari produk hukum yang diterbitkan oleh Gubernur Jawa Timur adalah keputusan bukan peraturan. Terdapat perbedaan yang signifikan antara peraturan dan keputusan. Sesuatu dapat disebut peraturan (*regeling*), jika isi keputusan dimaksudkan untuk mengatur hal-hal jamak dan yang umumnya sama. Sedangkan keputusan (*beschikking*) berarti sesuatu yang isi keputusan tersebut dimaksudkan guna menyelesaikan hukumnya atau menetapkan hukumnya terhadap suatu hal tertentu yang kongkrit.<sup>16</sup> Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN, suatu keputusan yang diterbitkan oleh Pejabat tata usaha negara harus memenuhi syarat yaitu bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>17</sup>

Berdasarkan karakteristik tersebut diatas, Keputusan Gubernur pada hakikatnya tidak mempunyai kekuatan hukum untuk mengatur, oleh karena itulah secara formil penggunaan Keputusan sebagai pengaturan PPKM dapat dikategorikan sebagai produk hukum yang cacat formil.

### 4. InGub Banten Nomor 1 Tahun 2021

---

<sup>15</sup> Adlin Adlin and Ali Yusri, "Penegakan Hukum Pemerintahan: Kekuasaan Walikota Pekanbaru Memberlakukan *Beleidsregels* Guna Memutus Penyebaran Virus Covid- 19 Di Kota Pekanbaru," *Jurnal Ilmiah Muqoddimah: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Hummanioramania* 4, no. 2 (2020): 71, <https://doi.org/10.31604/jim.v4i2.2020.71-81>.

<sup>16</sup> Pery Rehendra Sucipta, "Kekuatan Hukum Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Menerbitkan *Praesumptio Iustae Causa* ", *Jurnal Selat II*, no. 1 (2014): 201-11.

<sup>17</sup> Dola Riza, "Pengaturan Terhadap Hakikat Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Bina Mulia Hukum* 3, no. 1 (2018), <https://doi.org/10.23920/jbmh.v3n1.7>.

Sebagaimana penjelasan pada poin kesatu, Instruksi pada hakikatnya bukan produk hukum yang bersifat mengatur. Oleh karena itulah, InGub Banten Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Di Provinsi Banten secara formil tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan.

5. Instruksi Gubernur DIY Nomor 1 Tahun 2021

Sama halnya dengan penjelasan sebelumnya, Instruksi Gubernur DIY No. 1 Tahun 2021 tentang Kebijakan Pengetatan Secara Terbatas Kegiatan Masyarakat Di Daerah Istimewa Yogyakarta secara formil tidak memenuhi syarat sebagai produk hukum yang bersifat mengatur.

6. Surat Edaran Gubernur Bali Nomor 1 Tahun 2021

Sebagaimana poin kedua yang menjelaskan kedudukan Surat Edaran Gubernur Jawa Tengah, Surat Edaran Gubernur Bali No. 1 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kegiatan Masyarakat dalam Tatanan Kehidupan Era Baru di Provinsi Bali juga tidak memenuhi kualifikasi sebagai produk hukum yang bersifat mengatur.

Selain sejumlah peraturan diatas yang menjadi landasan hukum penerapan PPKM, sebenarnya terdapat satu regulasi lain yang menjadi dasar pemberlakuan PPKM antara lain di Provinsi Jakarta dan Jawa Barat. Akan tetapi, kedua provinsi tersebut tidak menggunakan istilah baru dalam peraturan tersebut melainkan menggunakan istilah Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang telah diatur dalam Peraturan Daerah yang kemudian terdapat peraturan pelaksanaannya yaitu PerGub DKI Jakarta Nomor 3 Tahun 2021 tentang Penanggulangan Corona Virus Disease 2019. Oleh karena itulah, penulis tidak membahas regulasi tersebut secara mendalam.

#### **B.4. Aspek Materiil Regulasi yang Mengatur PPKM**

Selaku negara hukum *rechstaat*, seluruh tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan.<sup>18</sup> Oleh karena itulah, kebijakan PPKM tidak dapat hanya dilihat efektivitas serta efisiensinya, akan tetapi kebijakan tersebut haruslah berdasarkan peraturan perundang-

---

<sup>18</sup> Janpatar Simamora, "Considering Centralization Of Judicial Review Authority In Indonesia Constitutional System," *IOSR Journal Of Humanities And Social Science* 21, no. 2 (2016): 26–32, <https://doi.org/10.9790/0837-21252632>.

undangan yang berlaku. Berdasarkan asas peraturan perundang-undangan yaitu *lex superiori derogat lex inferiori*, yaitu suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.<sup>19</sup> Maka dari itu, norma yang terkandung didalam sejumlah peraturan yang menjadi dasar hukum pembelakuan PPKM tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain itu, merujuk pada Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan diluar Undang-Undang dan Perda tidak diperkenankan menerapkan sanksi pidana. Berdasarkan kedua hal tersebut, untuk melihat apakah pengaturan terkait PPKM sudah relevan dengan aspek materill peraturan perundang-undangan yang bisa dikatakan baik menurut penulis dapat didasarkan pada dua hal, yaitu:

- (1) Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
- (2) Tidak mengatur sanksi pidana baik kurungan maupun denda diluar Undang-Undang atau Perda

Berdasarkan kedua hal tersebut, penulis akan melakukan analisis terhadap regulasi yang mengatur PPKM antara lain:

1. Inmendagri No. 1 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19

Di dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut tersebut tidak secara jelas menyebutkan dasar hukum pembentukan. Akan tetapi, dalam halaman pertama terdapat frase yang menyatakan bahwa “langkah-langkah yang telah dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan menerbitkan sejumlah peraturan yang berdasarkan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,

---

<sup>19</sup> Paisol Buridian, “Public Debatable Position of Woman as Witnesses in Marriage: The Perspective of Islamic and Constitutional Laws,” *Italian Sociological Review* 8, no. 3 (2018): 501–20, <https://doi.org/10.13136/isr.v8i3.216>.

termasuk dalam kategori “Peraturan Perundang-undangan” baik berupa Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan sejumlah kebijakan baik dalam bentuk Instruksi maupun Surat Edaran dalam rangka penanganan pandemi Covid-19”. Akan tetapi penulis cukup kesulitan apakah menempatkan frase tersebut sebagai bagian dari formalitas pembentukan peraturan perundang-undangan ataukah sudah termasuk substansi materi.

Namun lepas dari keraguan tersebut, terlihat dalam frase diatas, kebijakan yang berbentuk Instruksi disetarakan dengan Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Presiden. Padahal berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan kebijakan Pemerintah termasuk dalam kategori Keputusan Pejabat TUN bukan Peraturan (*regeling*). Hal tersebut disepakati oleh Baqir Manan yang menyebutkan bahwa instruksi termasuk dalam kebijakan bukan peraturan.<sup>20</sup> Oleh karena itulah secara materiil, menempatkan Surat Edaran dan Instruksi dalam Peraturan lain-lain yang tercantum dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan sesuatu yang keliru.

Dalam diktum kedua Instruksi Menteri Dalam Negeri yang menjadi pokok materiil pengaturan terkait PPKM, dapat penulis simpulkan beberapa hal, antara lain:

- (1) Pembatasan tempat kerja dengan menerapkan *Work From Home (WFH)* sebesar 75% dan *Work From Office (WFO)* sebesar 25%
- (2) Pelaksanaan kegiatan pembelajaran secara daring
- (3) Untuk sektor esensial yang berkaitan dengan kebutuhan masyarakat bisa beroperasi 100%
- (4) Pembatasan kegiatan di restoran dan pusat perbelanjaan
- (5) Mengijinkan kegiatan konstruksi hingga 100%
- (6) Mengijinkan pengoperasian tempat ibadah dengan maksimal 50 %

Terlihat dalam poin-poin tersebut diatas, terlihat pada dasarnya materi pokok PPKM telah tercantum dalam Pasal 59 ayat (3) UU No. 6 Tahun 2018

---

<sup>20</sup> Ridwan HR, Despan Heryansyah, SHI., MH., and Dian Kus Pratiwi, SH., MH., “Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 2 (2018): 339–58, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss2.art7>.

tentang Keekarantinaan Kesehatan yang menyebutkan bahwa 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.

Pada hakikatnya pembatasan yang dicantumkan dalam PPKM merupakan pengembangan dari PSBB yang tercantum dalam UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020.

Salah satu problematika lainnya adalah pada diktum kedelapan huruf b disebutkan bahwa Instruksi Menteri memerintahkan kepada Kepala Daerah untuk melakukan penegakan hukum kepada pelanggar kerumunan atau protokol kesehatan. Penegakan hukum baik itu sanksi pidana maupun administratif dapat dilakukan sepanjang diatur dalam peraturan yang relevan yang mana pembentukannya didasarkan pada perintah atau delegasi peraturan yang lebih tinggi. Instruksi Menteri pada hakikatnya tidak dapat diposisikan sebagai peraturan, oleh karena itulah perintah untuk melakukan penegakan hukum tidak dapat dijadikan dasar hukum bagi peraturan-peraturan dibawahnya. Berdasarkan hal tersebut, menurut penulis Instruksi Menteri Dalam Negeri cacat formil dalam proses pembentukannya.

2. SE Gubernur Jawa Tengah Nomor:443.5/0000429 tanggal 8 Januari 2021

Dasar hukum pemberlakuan PPKM di Provinsi Jawa Tengah adalah SE Gubenrur Jawa Tengah Nomor:443.5/0000429 tanggal 8 Januari 2021. Secara materiil, Surat Edaran tersebut tidak berbeda jauh dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri. Perbedaan hanya terdapat pada optimalisasi tenaga ditingkat lokal seperti Satgas Jogo Tonggo, RT/RW, PKK Damawisma dan Linmas. Salah satu hal yang membedakan adalah Surat Edaran Gubernur Jawa Tengah tidak mencantumkan dasar hukum pembentukannya. Selain itu, Surat Edaran Gubernur Jawa Tengah juga tidak memerintahkan adanya penegakan hukum.

3. KepGub Jawa Timur Nomor 188/7/KPTS/013/2021

Dasar hukum pemberlakuan PPKM di Provinsi Jawa Timur adalah Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/7/KPTS/013/2021. Secara materiil, isi dari KepGub Nomor 188/7/KPTS/013/2021 tidak berbeda dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri yaitu mengatur terkait pembatasan. Keputusan Gubernur tersebut mencantumkan Perda Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ketenteraman, Ketertiban Umum, Dan Pelindungan Masyarakat yang tidak menyebut sama sekali istilah PPKM. Selain itu, terdapat dasar hukum lainnya yaitu PerGub Nomor 53 Tahun 2020 tentang Pencegahan Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Diseases 2019. Setelah penulis melakukan kajian terhadap kedua regulasi tersebut, tidak ada perintah atau delegasi untuk membentuk peraturan terkait PPKM, memang dalam Keputusan Gubernur tersebut ada perintah untuk penegakan hukum, akan tetapi penegaka hukum tersebut harus didasarkan pada Peraturan Daerah atau Peraturan Bupati/Walikota. Sehingga secara materiil, Keputusan Gubernur Jawa Timur tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

#### 4. InGub Banten Nomor 1 Tahun 2021

Secara materiil isi dari Instruksi Gubernur Banten Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) di Provinsi Banten sama dengan Inmendagri Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19. Oleh karena itu, penulis tidak akan melakukan analisis secara lebih mendalam pada Instruksi Gubernur Banten Nomor 1 Tahun 2021.

#### 5. Instruksi Gubernur DIY Nomor 1/INSTR/2021

Dasar hukum pembelakukan PPKM di DI Yogyakarta adalah Instruksi Gubernur DIY Nomor 1/INSTR/2021. Meskipun merujuk pada Instruksi Menteri Dalam Negeri, Pemprov DIY tidak menggunakan istilah PPKM melainkan Pengetatan Secara Terbatas Kegiatan Masyarakat (PSTKM), meskipun istilahnya berbeda akan tetapi secara materiil isinya serupa dengan Inmendagri Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19.

#### 6. SE Gubernur Bali Nomor 1 Tahun 2021



Sebagaimana produk hukum lainnya, SE Gubernur Bali Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kegiatan Masyarakat Dalam Tatanan Kehidupan Era Baru di Provinsi Bali dibentuk berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2021. Akan tetapi berbeda dengan peraturan lainnya, SE Gubernur Bali Nomor 1 Tahun 2021 mengatur tentang kewajiban-kewajiban bagi siapapun yang hendak memasuki wilayah Bali, antara lain harus menunjukkan surat keterangan hasil uji tes swab berbasis PCR maupun *Rapid Test Anti-Gen*. Padahal sebagai peraturan yang masih belum jelas kedudukannya, Surat Edaran selayaknya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Merujuk pada dasar hukum pemberlakuan SE Gubernur Bali Nomor 1 Tahun 2021 yaitu Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2021 dan Pergub Bali Nomor 46 Tahun 2020, penulis tidak menemukan satupun pasal yang mengatur tentang larangan bagi setiap orang untuk memasuki wilayah Bali tanpa surat keterangan hasil tes swab berbasis PCR atau tes *rapid antigen*.

#### **B.5. Kedudukan PPKM dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

Berdasarkan sub-bab sebelumnya dapat dilihat bahwa sejumlah regulasi yang mengatur terkait pemberlakuan PPKM banyak berpotensi cacat formil dalam pembentukannya ataupun cacat materiil dalam substansinya. Hal itu dapat dilihat berdasarkan tabel berikut ini:

**Tabel 2**

Aspek Formil dan Materiil Pengaturan Terkait PPKM di Indonesia

| <b>No.</b> | <b>Dasar Hukum</b>   | <b>Aspek Formil</b> | <b>Aspek Materiil</b> |
|------------|--|---------------------|-----------------------|
| 1.         | SE Gubernur Jawa Tengah Nomor:443.5/0000429 tanggal 8 Januari 2021 | Cacat Formil        | Cacat Materiil        |
| 2.         | KepGub Jawa Timur Nomor 188/7/KPTS/013/2021                        | Cacat Formil        | Tidak Cacat           |

|    |   |              |                |
|----|---|--------------|----------------|
| 3. | KepGub Jawa Barat Nomor 443/KEP.11-HUKHAM/2021 Tahun 2021 | Cacat Formil | Tidak Cacat    |
| 4. | Instruksi Gubernur Banten Nomor 1 Tahun 2021              | Cacat Formil | Cacat Materiil |
| 5. | Instruksi Gubernur DIY Nomor 1 Tahun 2021                 | Cacat Formil | Cacat Materiil |
| 6. | SE Gubernur Bali Nomor 1 Tahun 2021                       | Cacat Formil | Tidak Cacat    |

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Terlihat berdasarkan tabel 2, kedudukan hukum semua regulasi yang mengatur tentang PPKM mempunyai cacat formil dalam proses pembentukannya. Hal itu disebabkan beberapa hal antara lain:

- (1) Bentuk peraturan yang digunakan adalah peraturan kebijakan (*pseudo wetgeving*) yaitu Instruksi maupun Surat Edaran yang mana tidak dikualifikasikan sebagai peraturan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Tidak ada peraturan yang lebih tinggi yang memerintahkan pembentukan peraturan yang mengatur PPKM baik dalam bentuk Undang-Undang maupun Perda. Hanya Provinsi DKI Jakarta yang mempunyai Perda dan pengaturan terkait PPKM diatur dalam Pergub yang mana istilah yang digunakan dalam Pergub tersebut adalah PSBB.

Sedangkan terkait cacat materiil dalam substansinya. Terdapat beberapa regulasi yang cacat materiil dikarenakan mengatur terkait penegakan hukum. Terkait peraturan yang tidak cacat materiil disebabkan pada hakikatnya pokok materi regulasi tersebut merupakan pengembangan dari Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), karena yang diatur hanya terkait pembatasan bukan pelarangan. Akan tetapi, SE Gubernur Bali yang melarang siapapun masuk kewilayah Bali tanpa surat keterangan tes swab berbasis PCR atau *rapid test antigen* pada hakikatnya mempunyai kemiripan dengan pelaksanaan karantina wilayah yang diatur dalam UU No. 6 Tahun 2018

tentang Kejarantinaan Kesehatan sehingga SE Gubernur Bali dapat dikategorikan sebagai peraturan yang cacat materiil.

### **B.6. Politik Hukum Pengaturan PPKM**

Sebagai negara hukum (*rechstaat*) atau *a state governed by the rule of law*, yang mempunyai makna bahwa seburuk apa pun UU ketika peraturan tersebut sudah diundangkan, maka pemerintah dan masyarakat harus tunduk pada peraturan tersebut.<sup>21</sup> PPKM sebagai kebijakan yang dianggap efektif oleh Pemerintah dalam menanggulangi wabah pandemi Covid-19 selayaknya pengaturannya harus tetap disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu UU No. 6 Tahun 2018 tentang Kejarantinaan Kesehatan dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Instruksi Menteri sebagai sebuah dasar hukum pengaturan bukanlah termasuk dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, PPKM sebagai salah satu tindakan penanggulangan wabah tidak dikenal dalam UU No. 6 Tahun 2018 tentang Kejarantinaan Kesehatan, dalam Undang-Undang tersebut terdapat beberapa penanggulangan wabah antara lain:<sup>22</sup>

- a. Karantina Wilayah
- b. Karantina Rumah
- c. Karantina Rumah Sakit
- d. Pembatasan Sosial Berskala Besar

Apabila Pemerintah berkeinginan untuk mengatur PPKM maka hal itu dapat dilakukan dengan mencantumkan PPKM sebagai salah satu tindakan penanggulangan wabah dalam Undang-Undang tentang Kejarantinaan Kesehatan. Hal itu dapat dilakukan dengan melakukan terlebih dahulu

---

<sup>21</sup> Ahmad Gelora Mahardika, "Urgensi Revisi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Sebagai Kontekstualisasi Iklim Demokrasi," *Justitia Jurnal Hukum* 4, no. 1 (2020), <https://m.liputan6.com/regional/read>.

<sup>22</sup> Hamzah and Yusdianto, "Information on Corona Virus Disease-19: Between the Public's Right and State's Interests," *Journal of Advanced Research in Law and Economics* 11, no. 3 (2020): 820-27, [https://doi.org/10.14505/jarle.v11.3\(49\).15](https://doi.org/10.14505/jarle.v11.3(49).15).

perubahan terhadap Undang-Undang Keekarantinaan Kesehatan serta mencantumkan PPKM sebagai salah satu tindakan penanggulangan wabah.

Kedua, politik hukum yang dapat dilakukan oleh Pemerintah adalah dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang merubah UU No. 6 Tahun 2018, serta memberikan kewenangan pada daerah untuk membentuk peraturan pelaksana (*verordnung*) di daerahnya masing-masing dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah (Pegub, Perbup, atau Perwali). Hal ini penting, karena berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang, pembentukan peraturan pelaksana harus didasarkan pada peraturan lain yang lebih tinggi.

Ketiga, berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, persoalan kesehatan bukan termasuk kewenangan absolut Pemerintah Pusat. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) UU Pemda, kewenangan absolut Pemerintah Pusat antara lain:

- (1) Politik Luar Negeri
- (2) Pertahanan
- (3) Keamanan
- (4) Yustisi
- (5) Moneter dan Fiskal Nasional
- (6) Agama<sup>23</sup>

Terlihat dari sejumlah kewenangan diatas, persoalan kesehatan bukanlah termasuk kewenangan absolut Pemerintah Pusat. Maka dari itu, Pemerintah Daerah bisa menerbitkan Perda yang mengatur tentang PPKM. Perda cukup ditingkat provinsi, yang kemudian dapat mendelegasikan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota untuk menerbitkan peraturan pelaksanaannya berupa Peraturan Bupati atau Peraturan Walikota sebagai dasar hukum pelaksanaan PPKM diwilayahnya masing-masing.

### **C. Penutup**

---

<sup>23</sup> Yusdianto, "Hubungan Kewenangan Pusat Dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 2, no. 3 (2015): 483–504, <https://doi.org/10.22304/pjih.v2n3.a4>.

Pemberlakuan Pembatasan Kehidupan Masyarakat (PPKM) merupakan varian kebijakan baru yang dikeluarkan oleh Pemerintah dalam rangka penanggulangan wabah pandemi Covid-19. Sebagai negara hukum, meskipun kebijakan tersebut dianggap efektif oleh pemerintah, akan tetapi seluruh tindakan pemerintah tersebut selayaknya harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan analisis yang dilakukan peneliti, kebijakan PPKM merupakan kebijakan yang cacat formil karena pemberlakuannya melanggar Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Akan tetapi meskipun cacat formil dalam proses pembentukannya, secara materiil PPKM mempunyai karakteristik yang serupa dengan PSBB yang diatur dalam UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan dan PP Nomor 21 Tahun 2020. Oleh karena itulah, secara materiil sejumlah dasar hukum pemberlakuan PPKM tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pada hakikatnya problematika dalam sistem ketatanegaraan tersebut dapat diatasi dengan sejumlah politik hukum yang dapat dilakukan oleh Pemerintah. *Pertama*, dengan melakukan perubahan terhadap UU Nomor 6 Tahun 2018 dan menempatkan PPKM sebagai salah satu cara penanggulangan wabah selain karantina wilayah, karantina rumah sakit, karantina wilayah atau PSBB. *Kedua*, penerbitan Perpu untuk merubah UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan apabila dirasa secara subjektif pemberlakuan PPKM urgen untuk diterapkan. *Ketiga*, berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, kesehatan bukanlah kewenangan absolut Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah yang secara spesifik mengatur PPKM.

#### **Daftar Pustaka**

Adlin, Adlin, and Ali Yusri. "Penegakan Hukum Pemerintahan : Kekuasaan Walikota Pekanbaru Memberlakukan Beleidsregels Guna Memutus Penyebaran Virus Covid- 19 Di Kota Pekanbaru." *Jurnal Ilmiah Muqoddimah: Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Hummanioramania* 4, no. 2

- (2020): 71. <https://doi.org/10.31604/jim.v4i2.2020.71-81>.
- Anggono, Bayu Dwi. "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya." *Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 1 (2018): 1. <https://doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9>.
- Buridian, Paisol. "Public Debatable Position of Woman as Witnesses in Marriage: The Perspective of Islamic and Constitutional Laws." *Italian Sociological Review* 8, no. 3 (2018): 501–20. <https://doi.org/10.13136/isr.v8i3.216>.
- Hamzah, and Yusdianto. "Information on Corona Virus Disease-19: Between the Public's Right and State's Interests." *Journal of Advanced Research in Law and Economics* 11, no. 3 (2020): 820–27. [https://doi.org/10.14505/jarle.v11.3\(49\).15](https://doi.org/10.14505/jarle.v11.3(49).15).
- HR, Ridwan, Despan Heryansyah, SHI., MH., and Dian Kus Pratiwi, SH., MH. "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 2 (2018): 339–58. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss2.art7>.
- Mahardika, Ahmad Gelora. "Politik Hukum Hierarki Tap MPR Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (2019): 344–52.
- . "Problematika Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Dalam Perspektif Ilmu Perundang-Undangan." *Al-Daulah: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan Islam* 10, no. 46 (2020): 93–113.
- . "Simplifikasi Proses Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Pemenuhan Kebutuhan Masyarakat Atas Transportasi Online Di Era Disrupsi." *Diversi* 6, no. April (2020): 143–60.
- . "Urgensi Revisi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Sebagai Kontekstualisasi Iklim Demokrasi." *Justitia Jurnal Hukum* 4, no. 1 (2020). <https://m.liputan6.com/regional/read>.
- Riza, Dola. "Pengaturan Terhadap Hakikat Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Dan Undang-

- Undang Administrasi Pemerintahan.” *Jurnal Bina Mulia Hukum* 3, no. 1 (2018). <https://doi.org/10.23920/jbmh.v3n1.7>.
- Ryanto, Agus. “Eksistensi Dan Kedudukan Hukum Surat Edaran Kapolri Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (Hate Speech).” *Jurnal Cahaya Keadilan* 3, no. 2 (2015): 1. <https://doi.org/10.33884/jck.v3i2.961>.
- Simamora, Janpatar. “Considering Centralization Of Judicial Review Authority In Indonesia Constitutional System.” *IOSR Journal Of Humanities And Social Science* 21, no. 2 (2016): 26–32. <https://doi.org/10.9790/0837-21252632>.
- Sucipta, Pery Rehendra. “Kekuatan Hukum Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Menerbitkan Praesumptio Iustae Causa ”.” *Jurnal Selat II*, no. 1 (2014): 201–11.
- Suratno, Sadhu Bagas. “Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.” *E-Journal Lentera Hukum* 4, no. 3 (2017): 164. <https://doi.org/10.19184/ejlh.v4i3.5499>.
- Victor Imanuel W Nalle. “Kewenangan Yudikatif Dalam Pengujian Peraturan Kebijakan.” *Jurnal Yudisial*, no. 23 (2013): 33–47.
- Yusdianto, Yusdianto. “Hubungan Kewenangan Pusat Dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.” *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 2, no. 3 (2015): 483–504. <https://doi.org/10.22304/pjih.v2n3.a4>.