



Judul

**TINJAUAN YURIDIS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 21 TAHUN
2020 TENTANG PEMBATAAN SOSIAL BERSKALA BESAR**

OLEH :

Nila Raudatul Jannah
NIM. 616110061

SKRIPSI

Untuk memenuhi salah satu persyaratan
memperoleh gelar Sarjana Hukum pada
Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Mataram

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM
MATARAM
2019/2020**

HALAMAN PENGESAHAN DOSEN PEMBIMBING

SKRIPSI

TINJAUAN YURIDIS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 21 TAHUN
2020 TENTANG PEMBATASAN SOSIAL BERSKALA BESAR

Oleh :

Nila Raudatul Jannah
NIM. 616110061

Menyetujui,

Pembimbing Pertama


Anies Rizma Dewi, SH., MH
NIDN. 0828078501

Pembimbing Kedua


Ady Supryadi, SH., MH
NIDN. 0803128501

HALAMAN PENGESAHAN DOSEN PENGUJI
SKRIPSI INI TELAH DISEMINARKAN DAN DIUJI OLEH:

TIM PENGUJI

PADA SENIN, 28 JULI 2020

OLEH

DEWAN PENGUJI

KETUA

Fitriani Amalia, SH., MH
NIDN. 0826058302



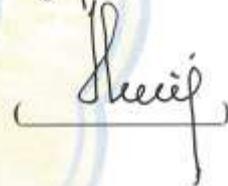
ANGGOTA I

Anies Prima Dewi, SH., MH
NIDN. 0828078501



ANGGOTA II

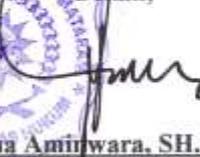
Adv Supryadi, SH., MH
NIDN. 080312850



Mengetahui:
Dakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Mataram
Dekan,



Rena Amirwara, SH., M.Si
NIDN. 0828096301



PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Nila Raudatul Jannah
NIM : 616110061
Alamat : Jl. Lingkar Selatan Mataram

Bahwa skripsi yang berjudul **“TINJAUAN YURIDIS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 21 TAHUN 2020 TENTANG PEMBatasan SOSIAL BERSKALA BESAR”**. Adalah benar hasil karya saya. Dan apabila terbukti skripsi ini merupakan hasil jiplakan dari karya orang lain (Plagiat), maka Gelar Sarjana Hukum yang saya sandang, dapat dicabut kembali.

Demikian surat pernyataan ini syaa buat dengan sebenar-benarnya penuh rasa tanggungjawab atas segala akibat hukum.

Mataram, 28 Agustus 2020
yang membuat pernyataan,



Nila Raudatul Jannah
616110061

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM
UPT. PERPUSTAKAAN

Jl. K.H.A. Dahlan No. 1 Mataram Nusa Tenggara Barat
Kotak Pos 108 Telp. 0370 - 633723 Fax. 0370-641906
Website : <http://www.lib.ummat.ac.id> E-mail : upt.perpusummat@gmail.com

SURAT PERNYATAAN PERSETUJUAN
PUBLIKASI KARYA ILMIAH

Saya sebagai mahasiswa Universitas Muhammadiyah Mataram, saya yang bertanda tangan di

Nama : NICA RAUOATUL JANNAH
No. Induk : 616110061
Lahir : MATARAM, 13 DESEMBER 1995
Kelas : S-2
Jurusan : HUKUM
No. HP : 081917109390 / lanila1912@gmail.com
Jenis Karya : Skripsi KTI

Menyatakan bahwa demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Mataram hak menyimpan, mengalih-media/format, atau dalam bentuk pangkalan data (*database*), mendistribusikannya, dan/atau mempublikasikannya di Repository atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan pemilik Hak Cipta atas karya ilmiah saya berjudul:

TITIK HUKUM YURIDIS PERATURAN PEMERINTAH NO 21 TAHUN 2020
TENTANG PEMBATAHAN SOSIAL BERSKALA BESAR

dan segala tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah ini menjadi tanggung jawab saya pribadi.

Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa ada unsur paksaan dari pihak manapun.

Mataram
13-08-2020



NICA RAUOATUL JANNAH

Mengetahui,
Kepala UPT. Perpustakaan UMMAT



Iskandar, S.Sos. M.A.
NIDN. 0802048904

KATA PENGANTAR

Syukur alhamdulillah penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, dzat yang Maha Agung, Maha Bijaksana segala limpah kepada karunia dan hidayah yang diberikan kepada hambanya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi yang berjudul **“TINJAUAN YURIDIS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 21 TAHUN 2020 TENTANG PEMBATASAN SOSIAL BERSKALA BESAR”**. Tak lupa pula penulis kirimkan sholawat serta salam kepada junjungan Nabi kita Muhammad SAW sang pemilik semua kalimat, pengarah semua makhluk yang senantiasa ikhlas sabar dalam menuntun ke jalan yang lebih baik lagi.

Penyusun Skripsi ini tidak terlepas dari keterlibatan banyak pihak, pada kesempatan ini penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada:

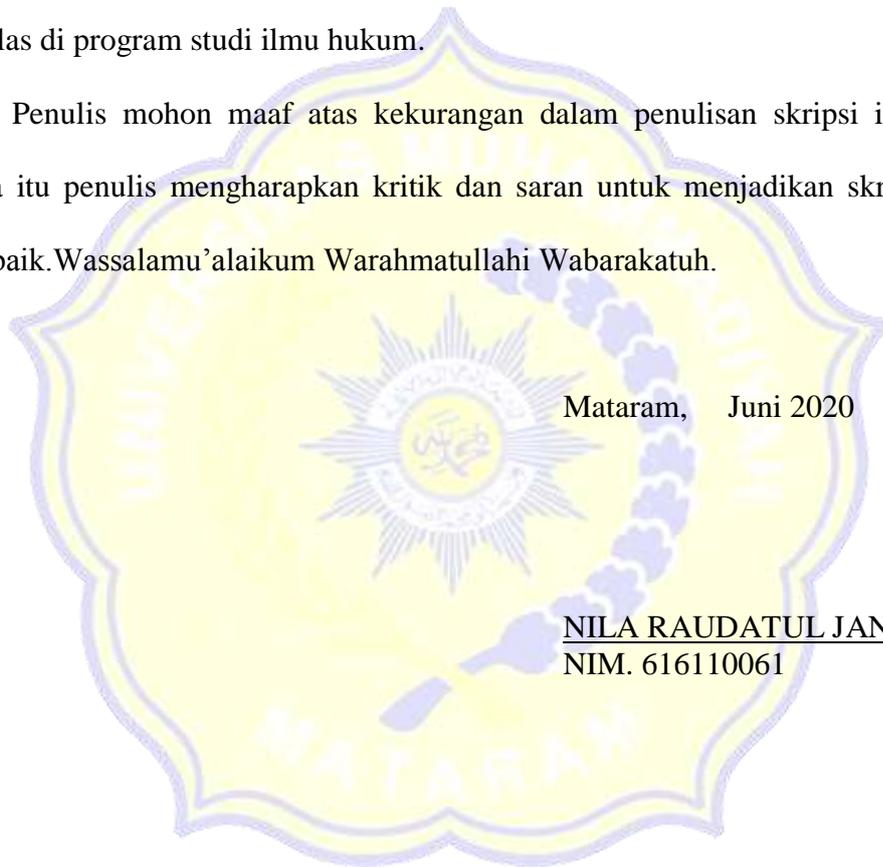
1. Bapak Dr. H. Arsyad Abdul Gani, M.Pd. selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Mataram yang telah memberikan saya kesempatan untuk menuntut ilmu di Universitas Muhammadiyah Mataram.
2. Ibu Rena Aminwara, SH., M.Si. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk menuntut ilmu di fakultas hukum.
3. Ibu Anies Prima Dewi, SH., MH. Selaku Ketua Prodi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram sekaligus Dosen Pembimbing I yang sudah memberikan nasehat dan masukan selama saya belajar di fakultas hukum.

4. Bapak Ady Supryadi, SH., MH Selaku Dosen Pembimbing II yang selalu memberikan bimbingan selama saya menuliskan skripsi ini.
5. Ibu Dr. Siti Hasanah, MH. Selaku Ketua Konsentrasi HTN Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram yang sudah memberikan nasehat dan masukan selama saya belajar di Fakultas Hukum.
6. Seluruh dosen dan staf-staf yang telah memberikan ilmu dan wawasan secara ikhlas di program studi ilmu hukum.

Penulis mohon maaf atas kekurangan dalam penulisan skripsi ini oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran untuk menjadikan skripsi ini lebih baik. Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Mataram, Juni 2020

NILA RAUDATUL JANNAH
NIM. 616110061



RINGKASAN SKRIPSI

Nila Raudatul Jannah (616110061) Prodi Ilmu Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram, dengan Judul Tinjauan Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar. Dibimbing oleh Bapak Ady Supryadi dan Ibu Anies Prima Dewi

Saat ini diseluruh dunia sedang terjadi sebuah pandemi yang mempunyai dampak cukup besar di semua sektor kehidupan manusia. *World Health Organization (WHO)* telah menetapkan *Coronavirus Disease 2019* atau COVID-19 sebagai sebuah ancaman pandemi. Pengertian pandemi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merupakan wabah yang berjangkit serempak dimana-mana atau meliputi geografi yang luas. Kasus ini muncul bermula terjadi di Wuhan, Tiongkok dan mulai menyebar ke hampir seluruh dunia. Penyebaran COVID-19 ini sangat cepat dan tidak ada yang mampu memprediksi kapan berakhirnya pandemi COVID-19 ini.

Pada saat konfrensi pers tersebut, presiden Joko Widodo juga menegaskan bahwa pemerintah daerah tidak boleh menerapkan kebijakan sendiri-sendiri di wilayahnya yang tidak sesuai dengan protokol Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah dan pihak swasta harus tunduk pada Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang ditentukan oleh pemerintah pusat, apabila tidak mematuhi atau menghalang-halangi penyelenggaraan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) akan dapat dijerat dengan sanksi pidana.

Sehingga untuk menangani masalah wabah yang terjadi saat ini pemerintah menerbitkan kebijakan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka untuk percepatan penanganan *Corona Virus Disease 2019* atau COVID-19. Namun melihat dalam penerapan pembatasan sosial berskala besar antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat terjadi birokrasi yang kaku sehingga penerapan Peraturan Pemerintah ini seakan menjadi penghambat dalam penanganan *Corona Virus Disease 2019* atau COVID-19.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar tidak memenuhi syarat sebagai peraturan pelaksana atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinan Kesehatan karena tidak sesuai berdasarkan pembentukan peraturan perundang-undangan. Yang dimana mulai dari judul yang hanya mengatur tentang pembatasan sosial berskala besar, tidak menjelaskan secara detail pasal 4 dalam peraturan pemerintah tersebut, tidak menjelaskan prosedur pencabutan pembatasan sosial berskala besar. Dalam penerapan pembatasan sosial berskala besar terhadap suatu wilayah tentu memiliki implikasi hukum bagi suatu wilayah diantaranya; pembatasan kegiatan tertentu yaitu, peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan pembatasan kegiatan ditempat atau fasilitas umum

ABSTRAK

Nila Raudatul Jannah (616110061) Prodi Ilmu Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram, dengan Judul Tinjauan Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar. Dibimbing oleh Bapak Ady Supryadi dan Ibu Anies Prima Dewi

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui substansi Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dan mengetahui implikasi hukum terhadap pemberlakuan pembatasan sosial berskala besar. *World Health Organization* telah menetapkan *Corona Virus Disease 2019* atau COVID-19 sebagai sebuah ancaman pandemi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pandemi adalah wabah yang berjangkit serempak dimana-mana atau meliputi geografi yang luas. Pada tanggal 31 Maret 2020 Presiden Joko Widodo mengumukan pada publik mengenai kebijakan yang diambil untuk menangani *Corona Virus Disease 2019* atau COVID-19 ini sebagai pandemi global yang sedang dihadapi oleh masyarakat Indonesia. Berdasarkan hasil analisis untuk menangani pandemi ini pemerintah mengacu pada regulasi Peraturan Pmerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar. Dalam regulasi ini memiliki banyak kekurangan sehingga penanganan pandemi ini kurang efektif dan efisien dalam pelaksanaan dilapangan. Substansi Peraturan pemerintah ini tidak sesuai dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Implikasi hokum terhadap pemberlakuan pembatasan sosial berskala besar bagi suatu wilayah memliki dampak yang besar terhadap kehidupan sosial.

Kata Kunci: *Corona Virus Disease 2019*, Pembatasan Sosial Berskala Besar

Nila Raudatul Jannah. 2020. Juridical Review of Government Regulation Number 21 of 2020 concerning Large-Scale Social Restrictions

ABSTRACT

The purpose of this study is to determine the substance of Government Regulation Number 21 of 2020 concerning large-scale social restrictions and to determine the legal implications of the imposition of large-scale social restrictions. The World Health Organization has designated Corona Virus Disease 2019 or COVID-19 as a pandemic threat. According to the Indonesian Dictionary, a pandemic is an epidemic that occurs simultaneously everywhere or covers wide geography. On March 31, 2020, President Joko Widodo announced to the public about the policies being taken to deal with Corona Virus Disease 2019 or COVID-19 as a global pandemic faced by the Indonesian people. Based on the analysis results, the government refers to the Government Regulation Number 21 of 2020 concerning Large-Scale Social Restrictions. This regulation has many shortcomings so that the handling of this pandemic was less effective and efficient in its implementation in the field. The substance of this government regulation was incompatible with the formation of statutory regulations. The legal implications for the imposition of large-scale social restrictions for an area have a general impact on social life.

Keywords: Corona Virus Disease 2019, Large-Scale Social Restrictions

SALINAN FOTO COPY SESUAI ASLINYA
MATARAM

KEPALA
LABORATORIUM BAHASA
UNIVERSITAS RUHMA FADIAH MATARAM

Ulwaning Dept. 100

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN DOSEN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN DOSEN PENGUJI	iii
PERNYATAAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
RINGKASAN SKRIPSI	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Dan Manfaat.....	7
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Peraturan perundang-undangan	10
1. Pengertian perundang-undangan	10
2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.....	17
B. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Pemerintah.....	21
1. Pengertian Peraturan Pemerintah	21
2. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah	21
C. Tinjauan Umum Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar	23

1. Pengertian Pembatasan Sosial Berskala Besar	23
2. Syarat-Syarat Pembatasan Sosial Berskala Besar	24
3. Ruang Lingkup Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar	24

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian	25
B. Metode Pendekatan	25
C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	26
D. Metode Pengumpulan Bahan Hukum	27
E. Analisa Bahan Hukum	27

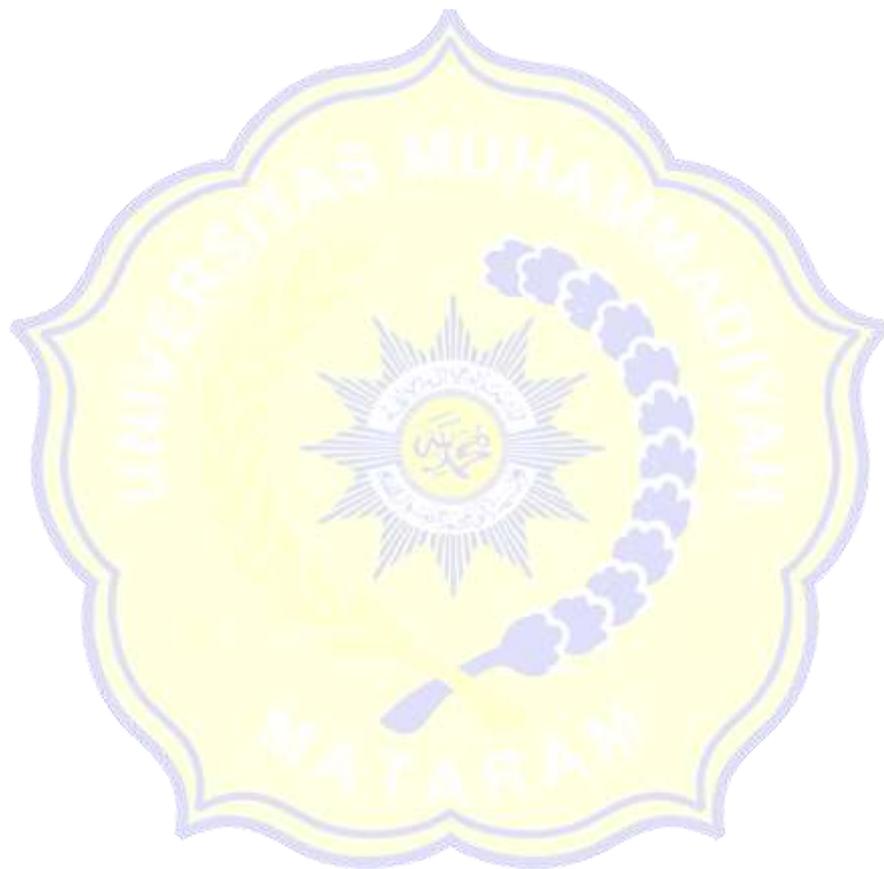
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Subtansi Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Ditinjau Dari Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	29
1. Ketentuan Umum Pembatasan Sosial Berskala Besar	29
2. Kedudukan Peraturan Pemerintah Dalam Tata Hukum Indonesia dan Pembentukannya	30
3. Materi Muatan Peraturan Pemerintah	33
B. Subtansi Peraturan Pmerintah Nomor 21 Tahun 2020 Ditinjau Dari Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	39
C. Implikasi Hukum Terhadap Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar Bagi Suatu Wilayah.....	46

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	58
B. Saran.....	58

DAFTAR PUSTAKA



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Saat ini diseluruh dunia sedang terjadi sebuah pandemi yang mempunyai dampak cukup besar di semua sektor kehidupan manusia. *World Health Organization (WHO)* telah menetapkan *Coronavirus Disease 2019* atau COVID-19 sebagai sebuah ancaman pandemi. Pengertian pandemi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merupakan wabah yang berjangkit serempak dimana-mana atau meliputi geografi yang luas. Kasus ini muncul bermula terjadi di Wuhan, Tiongkok dan mulai menyebar ke hampir seluruh dunia. Penyebaran COVID-19 ini sangat cepat dan tidak ada yang mampu memprediksi kapan berakhirnya pandemi COVID-19 ini.

Pada tanggal 31 Maret 2020, Presiden Joko Widodo mengadakan konferensi pers, dengan tujuan untuk mengumumkan kepada publik mengenai kebijakan yang dipilihnya guna menyikapi COVID-19 ini sebagai pandemi global yang sedang dihadapi oleh masyarakat Indonesia saat ini. Pada konferensi pers tersebut, Presiden Joko Widodo mengeluarkan pernyataan bahwa kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) merupakan kebijakan yang dipilih dalam merespon adanya Kedaruratan Kesehatan. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan menjadi dasar hukum dari adanya kebijakan antisipatif tersebut. Pengertian Pembatasan Sosial Berskala Besar adalah pembatasan kegiatan tertentu

penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi *Coronavirus Disease* 2019 (COVID-19).¹

Pada saat konferensi pers tersebut, presiden Joko Widodo juga menegaskan bahwa pemerintah daerah tidak boleh menerapkan kebijakan sendiri-sendiri di wilayahnya yang tidak sesuai dengan protokol Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah dan pihak swasta harus tunduk pada Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang ditentukan oleh pemerintah pusat, apabila tidak mematuhi atau menghalang-halangi penyelenggaraan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) akan dapat dijerat dengan sanksi pidana. Padahal, sejak awal kasus *Coronavirus Disease* 2019 (COVID-19) muncul di Wuhan, Tiongkok, pemerintah pusat di Indonesia tidak mendeklarasikan apapun kepada khalayak ramai. Namun jika dilihat dari para pimpinan daerah, ternyata telah sigap dalam menghadapi pandemi ini. Hal tersebut membuat terlihat kurangnya koordinasi antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dalam hal membuat kebijakan, bahkan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah sering kali mengalami tumpang tindih. Ditengah kekhawatiran kasus *Coronavirus Disease* 2019 yang dibutuhkan oleh masyarakat adalah pemerintah agar dapat memberikan perlindungan kepada warga negaranya sesuai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, salah satunya adalah kebijakan dalam menyikapi kasus *Coronavirus Disease* 2019 (COVID-19) ini.²

¹www.radarbali.com diakses tanggal 20 Mei 2020. Pukul 14.39 WITA

²Aprista Ristyawati, "Efektifitas Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Masa Pandemi *Coronavirus Disease* 2019 Oleh Pemerintah Sesuai Amanat Undang-Undang

Subtansi Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 sangat terbatas, sehingga tidak memadai untuk melaksanakan percepatan penanganan *Coronavirus Disease* 2019. Peraturan Pemerintah ini hanya mengatur Pembatasan Sosial Berskala Besar, dan materi yang diatur pun tidak ada yang baru, melainkan hanya membukukan apa yang sudah dilakukan pemerintah daerah. Padahal untuk memberlakukan karantina wilayah, kita memerlukan peraturan pendelegasian untuk memberikan dasar agar inisiatif berbagai kepala daerah dalam menanggulangi *Coronavirus Disease* 2019 bisa memiliki koridor pengaturan yang jelas.³

Dalam pandangan David Easton ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasi nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya. Sebagai contoh, ketika pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020, nilai yang akan dikejar adalah pemberdayaan terhadap masyarakat dan pemerintah daerah. Harold Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Dari pendapat para ahli di atas berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial dalam masyarakat.⁴

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, *Administrative Law & Governance Journal*. Vol. 3 Issue, June 2020, hlm. 240.

³www.pshk.or.id/publikasi 2 April 2020 diakses pada tanggal 18 Juni 2020. Pukul 11.55 WITA

⁴ Taufiqurokhman, *Kebijakan Publik*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama (Pers), Jakarta Pusat, 2014, hlm. 29

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 ini memiliki kekurangan dalam materi muatannya, yaitu materi muatannya baru sebatas mengatur prosedur penetapan Pembatasan Sosial Berskala Besar melalui kewenangan Pemerintah Daerah, Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019*, dan Pemerintah Pusat (c.q. Menteri Kesehatan) untuk secara bekerja sama menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar, yaitu dengan prosedur yang diatur dalam pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020. Sedangkan pengaturan mengenai teknis pelaksanaan tindakan pemerintah yang seharusnya diatur justru tidak diatur. Seperti penutupan akses suatu wilayah, penjaga keamanan dan pembatasan akses keluar dan masuk wilayah, penyediaan pelayanan yang ketat pada suatu wilayah, tata cara pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat pada pada suatu wilayah, serta prosedur yang lain yang terukur, sistematis, dan tegas guna menangani wabah *Corona Virus Disease 2019* pada suatu wilayah tertentu.⁵ Secara normatif isi dari peraturan ini terkesan berbelit-belit, pemerintah daerah yang sudah mengajukan Pembatasan Sosial Berskala Besar tidak langsung diterima karena harus melalui kementerian terlebih dahulu, baru setelah itu ke gugus tugas percepatan penanganan *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19). Dalam teori perundang-undangan materi muatan peraturan pemerintah dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, kemudian sesuai dengan tingkat hirarkinya, bahwa peraturan presiden berisi

⁵ Press Realese Catatan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 oleh Tim Peneliti PSHK FH UII diakses pada tanggal 1 Juli 2020. Pukul 20.08

materi yang diperintahkan Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah (Pasal 11). Hal-hal yang diatur dalam materi muatan peraturan Perundang-undangan meliputi: hak-hak asasi manusia, hak dan kewajiban warganegara, pelaksanaan penegakan kedaulatan Negara serta pembagian kekuasaan Negara, wilayah Negara dan pembagian daerah, kewarganegaraan dan kependudukan serta keuangan Negara.⁶

Namun pada dasarnya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 ini menjelaskan bahwa keputusan dalam menentukan Pembatasan Sosial Berskala Besar berada ditangan menteri tetapi dalam sebuah etika dan garis koordinasi menteri sebagai pembantu presiden pasti menunggu persetujuan presiden, secara prosedural, ini dinilai sangat lambat untuk memberikan keputusan dalam menangani pandemi ini semakin lama semakin cepat tersebar jika pemerintah daerah hanya menunggu keputusan pemerintah pusat dari birokrasi yang terlalu kaku dan berbelit-belit.

Jika ditinjau kembali berdasarkan logika kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 sudah dijelaskan bahwa terdapat alur birokrasi yang menyebabkan terlambatnya penanganan penyebaran pandemi atau lebih sederhananya dapat dikatakan kurang efisien dari alur birokrasi yang dibuat, sementara asas yang berlaku pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang kekarantinaan kesehatan Pasal 2 salah satunya adalah asas keadilan sebagai sebuah regulasi yang diperhatikan oleh Peraturan Pemerintah berdasarkan penetapannya. Jika

⁶ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Pasal 8

dikaitkan dengan gagasan teori keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls salah satu garis pembahasan soal teori keadilan adalah *justice as fairness*⁷ atau juga berarti keadilan sebagai kesetaraan. Poin pembahasan ini memiliki relevansi terhadap sila kedua dan kelima dari Pancasila, yaitu kemanusiaan adil dan beradab dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan sebagai sebuah syarat mutlak yang dijamin oleh Negara terhadap berlangsungnya pemerintahan dan juga merupakan amanat konstitusi harus dapat mengurai secara retributif maupun distributif tentang keadilan itu sendiri, bagi Rawls tentang keadilan sosial, prinsip etis yang menjadi acuan dalam suatu masyarakat, “Keadilan adalah keutamaan pertama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam suatu sistem pemikiran”.

Rawls meletakkan keadilan sebagai kesetaraan bukanlah pertama-tama sebagai uraian deskriptif, melainkan tentang prosedur dan prinsip-prinsip untuk mencapai keadilan itu sendiri. Penyebaran *Coronavirus Disease* 2019 dengan jumlah kasus dan/atau jumlah kematian telah meningkat dan meluas lintas wilayah dan lintas Negara dan berdampak pada aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, serta kesejahteraan masyarakat di Indonesia. Dampak *Coronavirusi Disease* 2019 telah mengakibatkan terjadinya keadaan tertentu sehingga perlu dilakukan upaya penanggulangan, salah satunya dengan tindakan pembatasan sosial berskala besar. Berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dengan uraian diatas perlu menetapkan

⁷ Rawls, John. *Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1999. hlm. 71

Peraturan Pemerintah tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka percepatan penanganan *Coronavirus Disease* 2019.⁸

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka penulis tertarik untuk membahas mengenai “TINJAUAN YURIDIS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 21 TAHUN 2020 TENTANG PEMBATASAN SOSIAL BERSKALA BESAR”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Subtansi Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?
2. Bagaimana Implikasi Hukum Terhadap Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar Bagi Suatu Wilayah?

C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang tersebut maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui subtansi Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 ditinjau dari teknik pembentukan peraturan perundang-undangan.
- b. Untuk mengetahui implikasi hukum terhadap pemberlakuan pembatasan sosial berskala besar bagi suatu wilayah.

⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai sumber rujukan tambahan dalam penelitian selanjutnya tentang Peraturan Pemerintah dalam menangani Virus serta penyakit menular lainnya seperti yang terjadi saat ini. Sehingga hasilnya lebih maksimal untuk kesehatan dan keselamatan masyarakat.

b. Manfaat Praktis

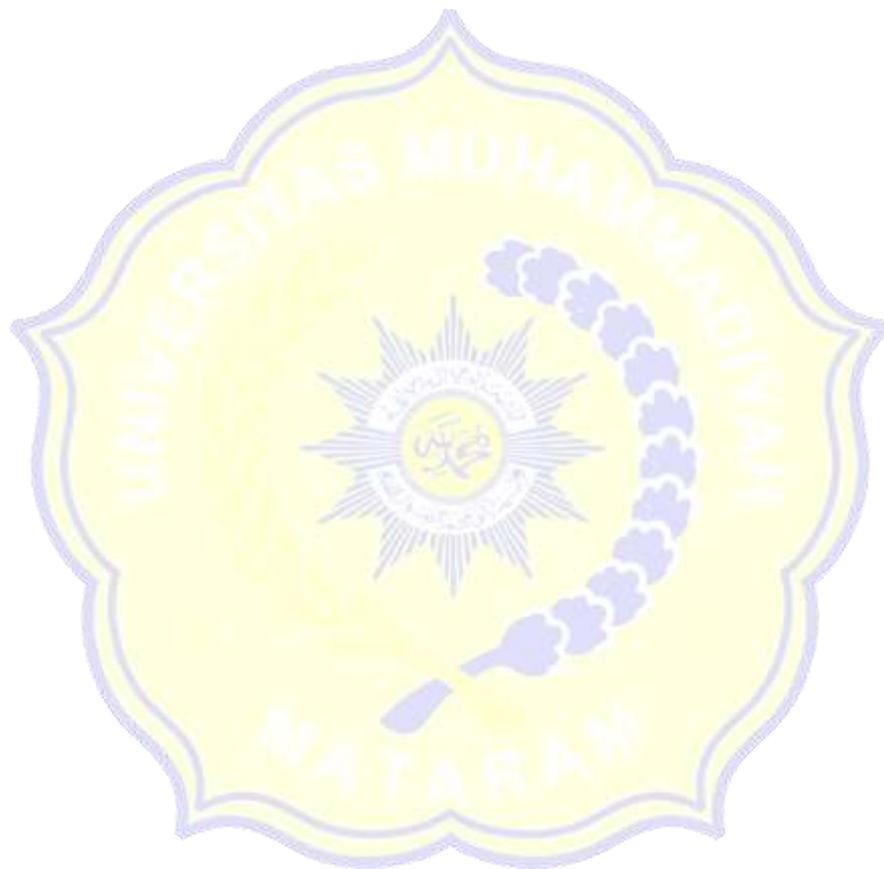
1. Sebagai salah satu syarat dalam penyelesaian studi pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram.
2. Diharapkan penelitian ini dapat memberi masukan kepada pemerintah dalam pengambilan kebijakan terkait penanganan *Coronavirus Disease 2019*.

c. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini, maka penulis mengharapkan beberapa manfaat, antara lain:

1. Dapat menjadi masukan terkait upaya penegakkan hukum di Indonesia teruma mengani pelaksanaan subtansi Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020.
2. Untuk memberikan pemahaman kepada seluruh pihak khususnya masyarakat Indonesia akan pentingnya Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam memutus mata rantai penularan *Coronavirus Disease 2019*.

3. Diharapkan menjadi literatur bagi semua pihak terkait dalam menangani kasus *Coronavirus Disease* 2019.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

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.

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) perubahan keempat Undang-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:⁹

- 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;

⁹Bagir 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 dilahirkan 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.¹⁰

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 peristiwa khusus tersebut dapat

¹⁰Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1998, hlm. 18.

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 hakimatau 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 (*asas welvaarstaat*).

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.¹¹

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.¹² 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, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok,

¹¹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm 203

¹²Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Rusell & Russel, New York, 1945, hlm. 35

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).¹³ Norma-norma hukum tersebut selain berlapis- lapis juga *stufenformig* (berbentuk kerucut atau seperti stupa).¹⁴

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 lebihlanjut.

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 mulai dari Peraturan Pemerintah hingga

¹³*Ibid*, hlm 44-45

¹⁴ Hans Nawiasky, dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dan R. Nazriya,, hlm 28

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.¹⁵

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”.*¹⁶ 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* Stamlitz, 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*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang

¹⁵ Asshiddiqie, Jimly, dan Safa'at, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet I, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm.110

¹⁶ Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA, 2009, hlm.124

diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.¹⁷

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 stufenbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:¹⁸ 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.

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 norma fundamental negara. Grundnorm pada

¹⁷ Farida, Maria, Ilmu Perundang-Undangan, Kanisius, Yogyakarta. 1998, hlm. 25.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 171

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:¹⁹

- 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.

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.

¹⁹ 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. 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:²⁰

- 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.

2. 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

²⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Op.Cit, 2006, hlm. 99.

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, pemeriksa membentuk panitia antar kementerian dan/atau lembaga pemerintah non kementerian. Perlu dilakukan Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan 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 diundangkan.

C. Tinjauan Umum Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar

1. Pengertian Pembatasan Sosial Berskala Besar

Pembatasan Sosial Berskala Besar adalah salah satu upaya dari pemerintah Indonesia untuk memutus dan mencegah penyebaran dari virus Corona yang semakin meluas di Indonesia. PSBB atau Pembatasan Sosial Berskala Besar ini akan diterapkan selama masa inkubasi terpanjang, 14 hari. Namun, tidak menutup kemungkinan diperpanjang jika masih terdapat bukti penyebaran.

Pembatasan Sosial Berskala Besar adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi Coronavirus

Disease 2019 (COVID-19) sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)."²¹

2. Syarat-Syarat Pembatasan Sosial Berskala Besar

Dalam hal ini terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi masing-masing daerah untuk pengajuan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), yaitu 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.

3. Ruang Lingkup Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar

Ruang lingkup 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

²¹ Permenkes No 9 Tahun 2020, Pasal 1

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini akan disusun dengan menggunakan tipe penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.²² Hukum Normatif, yaitu pendekatan yang menggunakan konsepsi legis positivis. Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Konsepsi ini memandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata.²³

Dari penjelasan di atas penulis memutuskan untuk menggunakan metode penelitian hukum normatif guna meneliti dan menulis pembahasan skripsi ini sebagai metode penelitian hukum. Dalam penggunaan metode penelitian hukum normatif supaya penelitian dan penulisan skripsi ini dilatari kesesuaian teori dengan metode penelitian yang dibutuhkan penulis.

B. Metode Pendekatan

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan/berhubungan dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini

²²Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2006, Hlm. 295.

²³Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998, Hlm. 13-14.

misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lainnya atau antara Undang-Undang dengan Peraturan Pemerintah.

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika isu hukum yang dihadapi.

3. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dalam rangka untuk memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melaandasi aturan hukum tersebut. Cara pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi.

C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

1. Bahan Hukum

Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini dapat dikelompokkan menjadi tiga jenis, yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer: Bahan Hukum primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama,²⁴ antara lain dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan, Peraturan

²⁴Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm. 30

Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar.

- b. Bahan Hukum Sekunder: Bahan hukum yang mendukung dan melengkapi data primer yang berhubungan dengan masalah penelitian. Data Sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya.²⁵
- c. Bahan Hukum Tersier: Bahan hukum yang memberikan informasi, penjelasan, terhadap bahan hukum primer dan sekunder yaitu kamus, surat kabar atau jurnal, internet dan informasi lainnya yang mendukung penelitian.

D. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan studi pustaka, yaitu suatu cara pengumpulan bahan dengan melakukan penelusuran dan menelaah bahan pustaka (literatur, hasil penelitian, majalah ilmiah, buletin ilmiah, jurnal ilmiah dsb).

E. Analisa Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh atau yang dikumpulkan dalam penelitian ini baik data primer, data sekunder maupun data tersier merupakan data yang sifatnya kualitatif, dimana proses pengolahan datanya yakni setelah data tersebut terkumpul dan dianggap telah cukup, kemudian data tersebut diolah dan dianalisis secara deduktif yaitu dengan berlandaskan kepada dasar-dasar

²⁵*Ibid.*, hlm. 30

pengetahuan umum meneliti persoalan yang bersifat khusus, dari adanya analisis inilah kemudian ditarik suatu kesimpulan.

