

ANALISIS YURIDIS PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 21 TAHUN 2020

Marita Lely Rahmawati¹, Anang Sulistyono², Abid Zamzami³

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. Mayjen Haryono 193, Malang
Email : 21701021162@unisma.ac.id

ABSTRACT

The emergence of Corona Virus Disease 2019 or COVID-19 which can be transmitted quickly from one person to another at close range and in severe cases can result in death, causing several countries to take preventive steps to control the spread of this virus. Several steps were taken to close access to social mobilization of the community and physical human interactions by quarantining areas or known as "Lockdown" in several European, American and Asian countries. In the Indonesian Laws and Regulations, the term Regional Quarantine and Large-Scale Social Restrictions are known, which essentially have the same goal as Lockdown. The President then issued Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 21 of 2020 as an implementing regulation of Law of the Republic of Indonesia Number 6 of 2018 which is used as the legal basis for implementing Large-Scale Social Restrictions. However, the formation of this Government Regulation does not fulfill several provisions in the formation of Laws and Regulations stipulated in Law of the Republic of Indonesia Number 12 of 2011 Jo. Law of the Republic of Indonesia Number 15 of 2019. As the result, this Government Regulation can not function properly.

Keywords : COVID-19, Regulation, Government

ABSTRAK

Kemunculan Corona Virus Disease 2019 atau COVID-19 yang dapat menular dengan cepat dari satu orang ke orang lain dalam jarak dekat dan pada kasus yang berat dapat mengakibatkan kematian, menyebabkan beberapa negara melakukan langkah-langkah preventif dalam mengendalikan laju penyebaran virus ini. Beberapa langkah diambil untuk menutup akses mobilisasi sosial masyarakat serta interaksi fisik manusia dengan mengkarantina wilayah atau dikenal dengan istilah "Lockdown" di beberapa negara-negara Eropa, Amerika dan Asia. Dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia dikenal istilah Karantina Wilayah dan istilah Pembatasan Sosial Berskala Besar yang pada intinya memiliki tujuan yang sama dengan Lockdown. Presiden kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 yang digunakan sebagai dasar hukum penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar. Namun, pembentukan Peraturan Pemerintah ini tidak memenuhi beberapa ketentuan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diatur di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Jo. Undang-Undang

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Malang.

² Pembimbing 1, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

³ Pembimbing 2, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019. Akibatnya, Peraturan Pemerintah ini tidak dapat berfungsi dengan baik.

Kata Kunci: COVID-19, Peraturan, Pemerintah

PENDAHULUAN

Pada akhir tahun 2019 tepatnya pada tanggal 31 Desember 2019, Komisi Kesehatan Kota Wuhan, China, melaporkan adanya kasus-kasus pneumonia di Kota Wuhan, Provinsi Hubei, yang tidak diketahui penyebabnya kepada World Health Organization (WHO). Pada tanggal 7 Januari 2020 pihak berwenang China mengkonfirmasi bahwa penyebab dari serangkaian kasus pneumonia tersebut adalah jenis Coronavirus yang baru ditemukan. Coronavirus adalah suatu kelompok virus yang dapat menyebabkan penyakit pada hewan atau manusia. Beberapa jenis Coronavirus diketahui menyebabkan infeksi saluran nafas pada manusia mulai dari batuk pilek hingga yang lebih serius seperti Middle East Respiratory Syndrome (MERS) dan Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS). Coronavirus jenis baru yang ditemukan menyebabkan penyakit COVID-19.⁴

Corona Virus Disease 2019 atau COVID-19 dapat menular dengan cepat dari satu orang ke orang lain dalam jarak dekat. Penyebarannya serupa dengan penyakit pernapasan lain, seperti flu. Droplet atau percikan dari air ludah atau ingus orang yang terinfeksi terlontar ketika bersin atau batuk. Bila mengenai orang lain, terutama bagian wajah, droplet ini berpotensi membuat orang tersebut turut terinfeksi karena virus bisa masuk ke tubuh lewat hidung, mulut, bahkan rongga mata.⁵ Tanda dan gejala yang umum ditemukan pada penderita COVID-19 adalah gangguan pernapasan akut seperti demam, batuk, dan sesak napas. Pada kasus yang berat dapat menyebabkan pneumonia, sindrom pernapasan akut, gagal ginjal, dan bahkan kematian.⁶

Penyakit baru ini selanjutnya menyebar tidak hanya di Cina tetapi juga ke negara-negara lain. Kasus pertama COVID-19 di luar Cina teridentifikasi di Thailand pada tanggal 13 Januari 2020. Sejak itu dalam waktu singkat COVID-19 telah menyebar ke berbagai negara termasuk ke Indonesia. Karena penyebaran COVID-19 yang cepat diikuti dengan laporan-laporan kematian karena infeksi COVID-19 oleh banyak negara tersebut, Organisasi Kesehatan Dunia menetapkan COVID-19 sebagai pandemi pada tanggal 11 Maret 2020.

⁴ World Health Organization. (2020). *Pertanyaan dan jawaban terkait Coronavirus*, Diakses pada 20 September 2020. World Health Organization. Website: <https://www.who.int/indonesia/news/novel-coronavirus/qa-for-public>.

⁵ Primayahospital. (2020). *Seberapa Cepat Penyebaran Virus Corona?* Diakses pada 20 September 2020. Website: <https://primayahospital.com/covid-19/penyebaran-virus-corona/>

⁶ Nany Hairunisa dan Husnun Amalia, (Juni 2020), *Review: Penyakit virus corona baru 2019 (COVID-19)*, Jurnal Biomedika dan Kesehatan, Vol. 3., No. 2.

Tingginya tingkat penularan virus COVID-19 ini serta masih belum ditemukannya vaksin anti virus yang 100 % dapat mengobati pasien yang tertular menyebabkan beberapa negara melakukan langkah-langkah preventif dalam mengendalikan laju penyebaran virus ini. Beberapa langkah-langkah menutup akses mobilisasi sosial masyarakat serta interaksi fisik manusia dengan mengkarantina wilayah atau dikenal dengan istilah “Lockdown” di beberapa negara-negara Eropa, Amerika dan Asia dilakukan baik secara penuh ataupun sebagian wilayah untuk menghentikan laju penularan virus yang terus meningkat di beberapa negara-negara tersebut.⁷ Adapun kebijakan awal yang dipilih oleh pemerintah Indonesia untuk menghentikan laju penyebaran COVID-19 di Indonesia adalah dengan mensosialisasikan gerakan Social Distancing kepada masyarakat.

Pemerintah Indonesia mulai memberlakukan Social Distancing pada tanggal 15 Maret 2020. Namun istilah Social Distancing yang kemudian diubah dengan istilah Physical Distancing tersebut tidak dikenal dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia atau dengan kata lain, penerapan Social Distancing atau Physical Distancing tersebut belum memiliki dasar hukum. Tanpa adanya aturan hukum yang mendasari, Pemerintah tidak dapat mewajibkan Social Distancing atau Physical Distancing kepada masyarakat karena sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum adalah negara yang mendasarkan segala aktifitas kehidupannya berlandaskan kepada hukum.⁸ Dalam negara hukum kewajiban Pemerintah yang utama ialah memelihara hukum, menjaga ketertiban umum supaya jangan sampai terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum.⁹ Dengan kata lain, setiap tindakan hukum Pemerintah harus berdasarkan pada Peraturan Perundang-undangan yang berlaku atau setiap tindakan hukum pemerintahan harus berdasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan.¹⁰

Pemerintah Indonesia sebagai mana Pemerintah negara hukum pada umumnya memerlukan adanya ketentuan Peraturan Perundang-undangan sebagai dasar hukum untuk dapat memaksa masyarakat agar mentaati apa yang dikehendaki oleh Pemerintah. Karena

⁷ I Made Adi Widnyana et. al., (2020), *COVID-19: Perspektif Hukum dan Sosial Kemasyarakatan*, Makassar: Yayasan Kita Menulis. h. 1-2.

⁸ Ahmad Siboy, (Agustus 2015), *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Diakses pada 2 Januari 2021. Website: https://www.researchgate.net/publication/310969545_PENGUJIAN_PERATURAN_PERUNDANG-UNDANGAN

⁹ Anang Sulistyono, Abdul Wahid, dan Mirin Primudyastutie, (Juni 2017), *Interpretasi Hukum oleh Hakim Konstitusi dalam Mendekonstruksi Anatomi Korupsi Migas*, Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 2. h. 430.

¹⁰ Abid Zamzami, (Juni 2020), *Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Yurispruden, Volume 3, Nomor 2. h. 209.

Social Distancing atau Physical Distancing belum memiliki dasar hukum di Indonesia, maka Social Distancing atau Physical Distancing pada saat itu masih sebatas himbauan yang tidak dapat dipaksakan kepada masyarakat dan tidak ada sanksi yang dapat dijatuhkan bagi mereka yang tidak mentaati himbauan tersebut. Tanpa adanya sanksi bagi yang melanggar himbauan Social Distancing, banyak masyarakat yang tidak mematuhi himbauan pemerintah untuk melakukan Social Distancing atau Physical Distancing. Akibatnya, kebijakan penerapan Social Distancing atau Physical Distancing tidak dapat menghentikan peningkatan jumlah kasus positif COVID-19 di Indonesia sehingga usulan untuk memberlakukan Lockdown dan membuat dasar hukum bagi pelaksanaannya kepada Pemerintah menguat. Sebagaimana istilah Social Distancing atau Physical Distancing, istilah Lockdown juga tidak dikenal dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Namun dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia dikenal istilah Karantina Wilayah dan istilah Pembatasan Sosial Berskala Besar yang pada intinya memiliki tujuan yang sama dengan lock down, yaitu untuk mencegah meluasnya penyebaran penyakit. Karantina Wilayah dan Pembatasan Sosial Berskala Besar diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan.

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

Presiden Joko Widodo ketika mengumumkan bahwa opsi yang dipilih Pemerintah untuk mengatasi dampak wabah COVID-19 adalah Pembatasan Sosial Berskala Besar melalui pidato yang disiarkan langsung dari Istana Kepresidenan Bogor pada 31 Maret 2020 juga menyatakan bahwa Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar untuk melaksanakan amanat Undang-Undang yang mana dari pemaparan Presiden Joko Widodo sebelumnya dapat diketahui bahwa Undang-Undang yang

¹¹ Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia. (31 Maret 2020). Pemerintah Tetapkan Status Kedaruratan Kesehatan Masyarakat. Diakses pada 23 September 2020. *Website*: https://www.setneg.go.id/baca/index/pemerintah_tetapkan_status_kedaruratan_kesehatan_masyarakat.

dimaksud Presiden Joko Widodo tidak lain adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.¹² Karena amanat atau perintah pembentukan Peraturan Pemerintah mengenai Pembatasan Sosial Berskala Besar pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, berada pada Pasal 60, maka dapat dipahami bahwa penerbitan *beleid* itu didasarkan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan¹³. Ditinjau dari dasar hukum pembentukannya, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar adalah Peraturan Pelaksana dari tiga Undang-Undang yaitu:

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

Di dalam Undang-Undang terdapat ketentuan-ketentuan yang masih berupa prinsip-prinsip dalam garis-garis besar saja. Oleh karena itu agar dapat diterapkan di masyarakat Undang-Undang memerlukan Peraturan Pelaksana yang menjabarkan lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang masih berupa prinsip-prinsip dalam garis-garis besar tersebut. Peraturan Pemerintah adalah salah satu Peraturan Pelaksana dari Undang-Undang. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagai Peraturan Pelaksana seharusnya berisi penjabaran lebih lanjut dari ketentuan-ketentuan yang belum rinci diatur dalam ketiga Undang-Undang yang menjadi dasar pembentukannya yang dilimpahkan kepadanya. Namun, sebagai Peraturan Pelaksana dari tiga buah Undang-Undang, substansi atau materi muatan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) terlalu terbatas. Sehingga, Peraturan Pemerintah ini banyak menuai kritik terutama dalam fungsinya sebagai Peraturan Pelaksana Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan karena

¹² Yuliawati, (31 Maret 2020), *Penjelasan Lengkap Jokowi soal Status Darurat Kesehatan & PSBB*, diakses pada 29 September 2020, Website: <https://katadata.co.id/yuliawati/berita/5e9a41f794e2f/penjelasan-lengkap-jokowi-soal-status-darurat-kesehatan-psbb>.

¹³ Rofiq Hidayat, (02 April 2020), *Alasan Hukum PP PSBB Disebut Tak Penuhi Syarat*, diakses pada 30 Oktober 2020, Website: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e85796f160b4/alasan-hukum-pp-psbb-disebut-tak-penuhi-syarat/#:~:text=Mulai%20judul%20PP%20bersifat%20khusus,tidak%20sekaligus%20mengatur%20pelaksanaan%20karantina>.

substansinya tidak memenuhi amanat Pasal 60 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan yang kehadirannya dinanti-nantikan oleh masyarakat.

Sejumlah Pakar hukum menilai Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dalam pembentukannya kurang memperhatikan ketentuan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diatur di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pakar hukum telah menyarankan Pemerintah untuk segera merevisi Peraturan Pemerintah ini agar percepatan penanganan COVID-19 di Indonesia dapat terlaksana dengan baik. Namun, hingga saat tulisan ini dibuat, Pemerintah belum melakukan revisi terhadap Peraturan Pemerintah tersebut.

PEMBAHASAN

Indonesia setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) memperjelas kedudukannya sebagai negara hukum.¹⁴ Sudargo Gautama menyatakan bahwa negara hukum memiliki tiga ciri-ciri sebagai berikut:

1. Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap seseorang.
2. Asas Legalitas.
3. Pemisahan kekuasaan.¹⁵

Di dalam prinsip-prinsip pokok negara hukum yang dirumuskan oleh Jimly Asshiddiqie, Asas Legalitas juga disebutkan sebagai salah satu dari prinsip-prinsip pokok yang harus dimiliki oleh suatu negara di zaman sekarang sebagai pilar penyangga berdiri tegaknya suatu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum. Dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya Asas Legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan Pemerintah harus didasarkan atas Peraturan Perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan Perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dahulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan.¹⁶

¹⁴ Victor Immanuel W Nalle, (2013), *Konsep Uji Materiil: Kajian Pembentukan dan Uji Materiil Peraturan Kebijakan di Indonesia*, Malang: Victory Setara Press. h.2.

¹⁵ Faljurrahman Jurdi, (2019), *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan ke-1, Jakarta: Kencana. h. 40.

¹⁶ Muhammad Tahir Azhary, (2015), *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana dan Hukum Islam*, Cetakan ke-2, Jakarta: Kencana. h 31.

Indonesia sebagai negara hukum dalam mengimplementasikan berbagai produk hukum menggunakan teori norma hukum yang berjenjang (hierarki) dalam artian bahwa produk hukum yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan produk hukum yang lebih tinggi di atasnya (*lex superior derogat legi inferior*). Hal ini sebagaimana diimplementasikan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁷ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan hirarki norma hukum yang dianut Indonesia adalah, 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; 4. Peraturan Pemerintah; 5. Peraturan Presiden; 6. Peraturan Daerah Provinsi; dan 7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹⁸

Selanjutnya pada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditetapkan bahwa Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).¹⁹ Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁰ Penggunaan teori norma hukum yang berjenjang ini diperlukan agar terdapat keselarasan dalam segala produk hukum yang dibentuk sehingga dapat mewujudkan tujuan pembentukan negara Indonesia yang telah dituangkan dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu “... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial..²¹”.

Peranan dan fungsi Peraturan Perundang-undangan sangat vital dan strategis dalam kehidupan suatu negara hukum.²² Oleh karena itu, tata cara pembentukan dan materi Undang-Undang beserta Peraturan Perundang-undangan di bawahnya, diatur di dalam Undang-Undang yaitu dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang

¹⁷ Patawari, (2019), *Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Edisi I, Malang: Inteligencia Media. h. 21.

¹⁸ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011.

¹⁹ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011.

²⁰ Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011.

²¹ Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²² Ahmad Redi, (2018), *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika. h. 2.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Seluruh Undang-Undang beserta Peraturan Perundang-undangan di bawahnya tanpa terkecuali Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), harus memenuhi seluruh ketentuan bagi tiap-tiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang telah ditetapkan di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Namun, judul dan materi muatan atau substansi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020, menunjukkan bahwa terdapat beberapa ketentuan-ketentuan terkait Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 yang tidak dipenuhi oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tersebut. Jumlah ketentuan terkait Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 yang tidak dipenuhi oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 dapat berbeda didasarkan dari alasan pembentukan Peraturan Pemerintah ini. Apabila alasan pembentukan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 adalah untuk memenuhi amanat atau perintah Pasal 60 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan, maka penggunaan frasa “Pembatasan Sosial Berskala Besar” saja dengan tambahan frasa “Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)” pada judul Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 adalah tidak sesuai atau bertentangan dengan beberapa ketentuan terkait Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan juga tidak sesuai atau bertentangan dengan teori mengenai sifat produk hukum berjenis regeling (peraturan).

Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.²³ Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.²⁴ Yang dimaksud dengan “menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.²⁵ Maksud penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan amanat atau perintah Undang-Undang adalah apabila suatu Peraturan Pemerintah ditetapkan untuk melaksanakan satu atau beberapa amanat atau perintah yang dinyatakan dalam satu atau beberapa Pasal dari satu atau beberapa Undang-Undang yang mengamanatkan atau memerintahkan pembentukannya, maka materi muatan atau substansi Peraturan Pemerintah itu haruslah berupa pengaturan lebih lanjut mengenai segala apa yang diperintahkan kepadanya oleh satu atau beberapa amanat atau perintah yang dinyatakan dalam satu atau beberapa Pasal dari satu atau beberapa Undang-Undang yang mengamanatkan atau memerintahkan pembentukannya itu. Materi muatan atau substansi Peraturan Pemerintah itu harus pula tercermin pada judul Peraturan Pemerintah. Ketentuan Nomor 3 Bab I Kerangka Peraturan Perundang-undangan Lampiran II Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan, “Nama Peraturan Perundang-undangan dibuat secara singkat dengan hanya menggunakan 1 (satu) kata atau frasa tetapi secara esensial maknanya telah dan mencerminkan isi Peraturan Perundang-undangan.”²⁶

Dari ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa pada suatu peraturan perundang-undangan harus ada kesesuaian antara judul dengan isi. Sebagai Peraturan Pelaksana yang dibentuk untuk melaksanakan amanat atau perintah Pasal 60 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018, seharusnya terkait materi muatan mengenai Pembatasan Sosial Berskala Besar pada judul digunakan kata atau frasa yang menggambarkan bahwa materi muatan atau substansi Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 adalah ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria dan pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar untuk mencegah penyebaran berbagai jenis penyakit atau kontaminasi yang berpotensi menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat sebagaimana amanat atau perintah Pasal 60

²³ Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019.

²⁴ Pasal 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011.

²⁵ Penjelasan Pasal 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011.

²⁶ Ketentuan Nomor 3 Bab I Kerangka Peraturan Perundang-undangan Lampiran II Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018. Selain itu, judul juga harus menggambarkan bahwa pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 terdapat ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria dan pelaksanaan Karantina Rumah, Karantina Wilayah, dan Karantina Rumah Sakit (selain ditampakkan oleh judul, pada Peraturan Pemerintah ini seharusnya benar ada materi ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria dan pelaksanaan Karantina Rumah, Karantina Wilayah, dan Karantina Rumah Sakit) untuk mencegah penyebaran berbagai jenis penyakit atau kontaminasi yang berpotensi menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat sebagaimana yang telah diamanatkan atau diperintahkan oleh Pasal 60 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018. Oleh karenanya, judul Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 seharusnya tidak hanya mencantumkan frasa Pembatasan Sosial Berskala Besar saja tanpa adanya frasa Karantina Rumah, Karantina Wilayah, Karantina Rumah Sakit, dan pada bagian judul tidak menggunakan frasa “Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)”.

Adanya frasa “Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)” pada judul Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 selain mengakibatkan ketentuan-ketentuan Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 ini menjadi bersifat khusus, hanya dapat diterapkan untuk menangani COVID-19 saja yang secara otomatis juga memberikan batas pada masa berlaku Peraturan Pemerintah ini yaitu hingga penyebaran wabah COVID-19 dapat ditangani. Adanya batasan masa berlaku ini tentu tidak sejalan dengan apa yang diamanatkan atau diperintahkan oleh Pasal 60 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 karena dari bunyi Pasal 60 tersebut dapat dipahami bahwa Peraturan Pemerintah yang diperintahkannya untuk dibentuk itu adalah Peraturan Pemerintah yang dapat berlaku terus menerus dalam arti, ketentuannya selalu dapat digunakan untuk mencegah penyebaran segala penyakit atau kontaminasi yang berpotensi menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat yang dapat muncul kapanpun pada masa yang akan datang. Karena penggunaan frasa tersebut tidak sejalan dengan amanat atau perintah Pasal 60 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 otomatis penggunaan frasa tersebut tidak pula sejalan dengan ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan ketentuan Nomor 3 Bab I Kerangka Peraturan Perundang-undangan Lampiran II Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penggunaan judul dengan frasa “Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)” pada judul Peraturan Pemerintah juga tidak sesuai dengan teori mengenai produk hukum yang berupa peraturan (*regeling*).

Peraturan Pemerintah sebagai produk hukum berupa peraturan (*regeling*) seharusnya selalu bersifat general and abstract sehingga selalu berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*). Karenanya adalah tidak tepat apabila pada judul dan substansi suatu Peraturan Pemerintah itu digunakan kata, frasa atau kalimat yang mengakibatkan Peraturan Pemerintah ini memiliki sifat hanya dapat berlaku hingga batas waktu tertentu, tidak terus-menerus (*dauerhaftig*). Penggunaan judul “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)” juga membuat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tidak memenuhi ketentuan Pasal 5 huruf c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 karena kurang diperhatikannya materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Materi muatan yang tepat bagi Peraturan Pemerintah yang dibentuk untuk memenuhi amanat atau perintah Pasal 60 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tidak lain adalah ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria dan pelaksanaan Karantina Rumah, Karantina Wilayah, Karantina Rumah Sakit, dan Pembatasan Sosial Berskala Besar untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat, juga ketentuan-ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang dijalkannya, mengingat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 juga mencantumkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana sebagai dasar hukum pembentukannya. Keseluruhan materi muatan tersebut seharusnya tercermin dari judul Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020.

Ketidaksesuaian Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 yang kedua terdapat pada bagian Konsiderans. Pada ketentuan Nomor 24 Bab I Kerangka Peraturan Perundang-undangan Lampiran II Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 ditetapkan bahwa, “Konsiderans Peraturan Pemerintah cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai

perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang yang memerintahkan pembentukan Peraturan Pemerintah tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang yang memerintahkan pembentukannya.” Berdasarkan ketentuan tersebut, apabila Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 ini adalah Peraturan Pemerintah yang dibentuk untuk melaksanakan amanat atau perintah Pasal 60 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, maka seharusnya pada bagian Konsiderans Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020, harus dicantumkan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 yang memerintahkan pembentukannya. Pada Konsiderans harus dicantumkan pula Pasal-Pasal dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang memerintahkan Pembentukan Peraturan Pemerintah ini apabila Pembentukan Peraturan Pemerintah ini adalah juga merupakan Peraturan Pemerintah yang dibentuk untuk memenuhi amanat atau perintah Pasal-Pasal tertentu dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Namun, Konsiderans Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tidak mencantumkan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 yang memerintahkan pembentukannya. Tidak pula dicantumkan Pasal dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang memerintahkan Pembentukan Peraturan Pemerintah ini, walaupun tidak dicantumkannya Pasal dari kedua Undang-Undang ini tidak Penulis permasalahan dikarenakan Peraturan Pemerintah ini disebut Presiden dibentuk untuk memenuhi amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 saja, tidak disebut bahwa pembentukan Peraturan Pemerintah ini adalah untuk memenuhi pula amanat dari kedua Undang-Undang tersebut.

Ketidaksesuaian Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 yang ketiga terdapat pada definisi Pembatasan Sosial Berskala Besar pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 yang berbeda dengan definisi Pembatasan Sosial Berskala Besar pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018. Padahal apabila Peraturan Pemerintah ini dibentuk untuk memenuhi amanat atau perintah Pasal 60 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019, Pasal 5 huruf c Undang-Undang

Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011, dan Pasal 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011, definisi Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 seharusnya sama dengan definisi Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Ketidaksesuaian Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 yang keempat masih terkait materi muatan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020. Sebagai dasar hukum pembentukannya, selain Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 juga mencantumkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Namun judul, Konsiderans maupun materi muatan atau substansi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tidak menunjukkan secara jelas ketentuan-ketentuan mana dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah ini.

Padahal, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 sebagaimana Peraturan Pemerintah lainnya ialah peraturan untuk “menjalankan” Undang-Undang, atau dengan kata lain sebagaimana yang ditulis Abdul Hamid S Attamimi dalam disertasinya adalah peraturan yang diciptakan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk menjadikan suatu Undang-Undang dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Suatu Undang-Undang dikatakan belum berfungsi sebagaimana mestinya jika masih ada ketentuan-ketentuan tertentu dari Undang-Undang tersebut yang belum dapat diterapkan dikarenakan ketentuan-ketentuan tersebut belum cukup rinci belum cukup teknis, masih berupa prinsip-prinsip dalam dalam garis-garis besar saja. Adanya Peraturan Pemerintah yang kemudian merumuskan ketentuan-ketentuan lebih rinci dan teknis dari ketentuan-ketentuan Undang-Undang yang belum dapat diterapkan tersebut sesuai pedoman-pedoman yang telah ditetapkan Undang-Undang tersebut dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sehingga ketentuan-ketentuan Undang-Undang, yang disebut Undang-Undang induknya, yang belum dapat diterapkan tersebut kemudian dapat diterapkan secara optimal, membuat Undang-Undang

induk yang tadinya belum dapat berfungsi sebagaimana mestinya itu menjadi dapat berfungsi dengan sebagaimana mestinya. Dalam artian segala ketentuan Undang-Undang induk dengan adanya Peraturan Pemerintah dapat diterapkan dengan optimal sebagaimana yang dikehendaki Undang-Undang induknya sehingga tujuan dari pembentukan Undang-Undang induk tersebut dapat tercapai. Dengan demikian, seharusnya judul dan materi muatan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 menunjukkan dengan jelas ketentuan-ketentuan mana saja dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah ini.

Gunawan Widjaja berpendapat perujukan kepada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana hanya membuat pengaturan penanggulangan penyebaran COVID-19 simpang siur dikarenakan beberapa alasan diantaranya, karena materi muatan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tidak ada satupun yang merupakan pelaksanaan langsung dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular²⁷ dan keadaan darurat yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana ini adalah Status Keadaan Darurat Bencana dan bukan Darurat Kesehatan Masyarakat sebagaimana ditentukan dalam Keppres Nomor 11 Tahun 2020.²⁸

Ketidaksesuaian Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 yang kelima berkaitan dengan ketentuan mengenai kejelasan rumusan Peraturan Perundang-undangan yang termuat dalam Pasal 5 huruf f Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan ketentuan Nomor 242, 243, dan 244 Bab III Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan yang terdapat Lampiran II Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 menyatakan:

- 1) Pembatasan Sosial Berskala Besar paling sedikit meliputi:
 - a. peliburan sekolah dan tempat kerja;

²⁷ Gunawan Widjaja, (07 April 2020), *Covid-19: Regulasi Setengah Hati*, Diakses pada 31 Oktober 2020. Website: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e8bfd9397a9b/covid-19--regulasi-setengah-hati-oleh--gunawan-widjaja?page=3>

²⁸ Gunawan Widjaja, (07 April 2020), *Covid-19: Regulasi Setengah Hati*, Diakses pada 31 Oktober 2020. Website: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e8bfd9397a9b/covid-19--regulasi-setengah-hati-oleh--gunawan-widjaja?page=4>

- b. pembatasan kegiatan keagamaan; dan/atau
 - c. pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum.
- 2) Pembatasan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b harus tetap mempertimbangkan kebutuhan pendidikan, produktivitas kerja, dan ibadah penduduk.
- (2) Pembatasan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilakukan dengan memperhatikan pemenuhan kebutuhan dasar penduduk.²⁹

Penggunaan kata peliburan sekolah dan tempat kerja pada Pasal 4 Ayat (1) huruf a itu dinilai Zainal Arifin Mochtar membingungkan karena pengertian peliburan sekolah dalam Pasal 4 berbeda dengan sekolah atau kuliah dari rumah dan kerja dari rumah. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 seharusnya menjelaskan lebih detail, apakah libur itu yang dimaksud betul-betul libur berhenti ataukah libur yang kemudian bekerja dari rumah namun pada penjelasan Pasal 4 Ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 hanya ditulis “Cukup jelas”. Selain itu, penjelasan Pasal 4 Ayat (3) yang berbunyi “Yang dimaksud dengan "kebutuhan dasar penduduk" antara lain kebutuhan pelayanan kesehatan, kebutuhan pangan, dan kebutuhan kehidupan sehari-hari lainnya.” Juga kurang jelas karena pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tidak ada penjelasan apa yang dimaksud dengan kebutuhan kehidupan sehari-hari lainnya tersebut.

Itulah ketidaksesuaian-ketidaksesuaian Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 dengan ketentuan-ketentuan terkait Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada alasan pembentukannya yaitu untuk memenuhi amanat atau perintah dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018. Bagaimana jika alasan pembentukan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 bukan untuk memenuhi amanat atau perintah dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018? Menurut Abdul Hamid S Attamimi, suatu Peraturan Pemerintah, dapat dibentuk oleh Presiden meski Undang-Undang yang bersangkutan atau biasa disebut sebagai Undang-Undang induknya tidak meminta atau memerintahkannya secara tegas, atau meski Undang-Undang induknya tidak menyatakan

²⁹ Pasal 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020.

dalam ketentuannya tentang perlunya sebuah Peraturan Pemerintah. Melalui kewenangan membentuk Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang ini, maka Presiden memang dapat membentuk Peraturan Pemerintah yang hanya mengatur tentang pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar yang dikhususkan untuk mencegah kemungkinan penyebaran COVID-19 walaupun hal tersebut tidak diperintahkan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018. Namun, karena materi muatan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 kurang jelas, walaupun seandainya alasan pembentukan Peraturan Pemerintah ini adalah untuk menjalankan Undang-Undang meskipun Undang-Undang yang bersangkutan tidak memerintahkannya, bagian judul dan materi muatan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 ini tetap memiliki ketidaksesuaian dengan ketentuan-ketentuan terkait Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang telah dijelaskan pada uraian sebelumnya.

Adapun mengenai tidak adanya pencantuman Pasal pada bagian Konsiderans dan adanya perbedaan definisi Pembatasan Sosial Berskala Besar tidak menjadi sesuatu yang tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan terkait Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Karena, apabila yang menjadi alasan pembentukan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 ini adalah untuk menjalankan ketentuan-ketentuan tertentu dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018, maka tidak dicantumkannya Pasal dari ketiga Undang-Undang yang menjadi dasar hukum pembentukannya dalam Konsiderans Peraturan Pemerintah ini adalah benar sebab memang tidak ada Pasal dalam ketiga Undang-Undang induknya yang memerintahkan pembentukan Peraturan Pemerintah ini. Selain itu adanya perbedaan definisi Pembatasan Sosial Berskala Besar bukanlah sesuatu yang keliru bila Peraturan Pemerintah ini dibentuk karena Presiden memang menganggap

perlu adanya Peraturan Pemerintah yang mengatur lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar yang diterapkan khusus untuk menangani COVID-19.

Adapun akibat dari adanya ketidaksesuaian-ketidaksesuaian antara Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 dengan ketentuan-ketentuan terkait Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Mengakibatkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 ini memenuhi salah satu dari 4 syarat, yang apabila keempatnya terpenuhi, mengakibatkan suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang layak untuk dijadikan objek permohonan keberatan hak uji materiil pada Mahkamah Agung sehingga keberlakuannya berpotensi dapat dibatalkan (*Vernietigbaar*). Adapun keempat syarat tersebut adalah sebagai berikut : a. Memiliki ketidaksesuaian (bertentangan) dengan Undang-Undang; b. Mengakibatkan hak salah satu atau seluruh kelompok subjek hukum yang telah disebutkan pada Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 dirugikan oleh berlakunya Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-undang yang dipermasalahkan, kerugian tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi³⁰; c. Mengakibatkan adanya hubungan sebab akibat atau hubungan kausal (*causal verband*) antara kerugian hak yang dipunyai salah satu atau seluruh kelompok subjek hukum yang telah disebutkan pada Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 dan berlakunya Peraturan Perundang-undangan yang dipersoalkan; d. Apabila permohonan keberatan hak uji materiil yang bersangkutan kelak dikabulkan, maka kerugian yang bersangkutan memang dapat dipulihkan kembali dengan dibatalkannya Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang dimaksud³¹. Jadi ada kemungkinan dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.³²
2. Menciptakan adanya kemungkinan pada masa depan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 dapat memenuhi empat syarat, yang apabila

³⁰ H. Imam Soebechi, (2016), *Hak Uji Materiil*, Cetakan Pertama, Jakarta Timur: Sinar Grafika. h. 229-330.

³¹ *Ibid.*, h. 206-207.

³² *Ibid.*, h. 230.

keempatnya terpenuhi, mengakibatkan suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang layak untuk dijadikan objek permohonan keberatan hak uji materiil pada Mahkamah Agung sehingga keberlakuannya berpotensi dapat dibatalkan (Vernietigbaar).

3. Mengakibatkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya sehingga tidak dapat memenuhi tujuan pembentukannya, yaitu untuk membuat Undang-Undang Induknya dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Hal ini terlihat dari diantaranya tidak adanya pengaturan peran aktif Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan Pembatasan Sosial Berskala Besar yang membuat daerah-daerah dengan kasus penyebaran COVID-19 yang tinggi namun kekurangan dana untuk menyelenggarakan Pembatasan Sosial Berskala Besar, menjadi tidak dapat menyelenggarakan Pembatasan Sosial Berskala Besar. Dengan demikian, ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tidak dapat membuat ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 memenuhi tujuan pembentukannya yang diantaranya adalah untuk melindungi masyarakat dari penyakit dan/atau Faktor Risiko Kesehatan Masyarakat yang berpotensi menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat dan mencegah dan menangkal penyakit dan/atau Faktor Risiko Kesehatan Masyarakat yang berpotensi menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat.

Sejak kasus positif COVID-19 di Indonesia pertama kali diumumkan pada 2 Maret 2020 hingga 2 Januari 2021 tercatat kasus positif COVID-19 di Indonesia telah mencapai 758.473 kasus. Melihat pada data yang menunjukkan jumlah penderita baru COVID-19 di Indonesia terus bertambah dengan penambahan jumlah penderita baru yang mencapai ribuan per 24 jam, bahkan sejak penghujung 2020 hingga awal tahun ini, Indonesia tercatat sudah empat kali melaporkan kasus harian yang menembus angka 8.000³³, ditambah dengan adanya Corona Virus varian baru, adanya vaksin tidak akan dapat segera mengakhiri penyebaran COVID-19 di Indonesia. Ketika Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan berencana menerapkan kembali Pembatasan Sosial Berskala Besar di DKI Jakarta pada 14 September 2020 lalu dengan pertimbangan tingkat kematian dan tingkat keterisian rumah sakit yang semakin tinggi, Ketua Komite Penanganan Covid-19 Airlangga Hartarto mengatakan jika Pemerintah telah menegaskan bahwa tidak ada kapasitas kesehatan yang terbatas. Menurut pemerintah

³³ CNN Indonesia, (2 Januari 2021), *Empat Kali Kasus Covid-19 Ri Tembus 8.000 Sehari*, Diakses pada 2 Januari 2021. Website: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210102083727-20-588627/empat-kali-kasus-covid-19-ri-tembus-8000-sehari>

memiliki dana yang cukup dan pemerintah akan terus menambah kapasitas bed sesuai dengan kebutuhan.³⁴ Sekalipun benar bahwa Pemerintah bisa terus menambah kapasitas bed berapapun jumlah penambahan penderita baru COVID-19 harian, tetapi perlu diperhitungkan kemampuan para perawat dan dokter untuk menangani pasien COVID-19 apabila tiap hari terus terjadi penambahan penderita COVID-19 baru dalam jumlah besar.

Jumlah tenaga medis Indonesia yang meninggal dunia akibat virus corona terus bertambah. Ikatan Dokter Indonesia (IDI) dalam keterangan tertulisnya mengungkapkan, per Selasa (15/12/2020) pukul 16.20 WIB, tenaga medis yang wafat akibat virus corona ada sebanyak 363 petugas medis dan kesehatan. Jumlah tersebut terdiri dari 202 dokter, 15 dokter gigi, dan 146 perawat. Sementara, dokter yang wafat ini terdiri dari 107 dokter umum (4 guru besar), 92 dokter spesialis (7 guru besar), 2 residen, dan 1 orang dalam verifikasi.³⁵ Berdasarkan hal ini ditambah munculnya varian baru virus COVID-19, cukup besar kemungkinan Pemerintah tidak dapat lagi mengenyampingkan opsi penyelenggaraan Pembatasan Sosial Berskala Besar atau bahkan Karantina Wilayah. Oleh karena itu, sedari kini Pemerintah perlu (harus) mulai mempersiapkan revisi Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 atau Peraturan Pemerintah penggantinya yang memenuhi seluruh amanat atau perintah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan dengan sebaik mungkin. Pemerintah juga harus mulai mempersiapkan segala sesuatu untuk menyelenggarakan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 seperti Pembatasan Sosial Berskala Besar atau Karantina Wilayah terutama mengenai pembiayaannya, sebagai antisipasi jikalau jumlah penderita COVID-19 di Indonesia semakin tidak terkontrol dan sebagai antisipasi jikalau pada masa mendatang muncul penyakit penyakit dan/atau Faktor Risiko Kesehatan Masyarakat yang berpotensi menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat;

KESIMPULAN

Dalam setiap negara hukum termasuk Indonesia, dipersyaratkan berlakunya Asas Legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintah harus didasarkan atas Peraturan Perundang-undangan yang sah dan tertulis.

³⁴ Anisatul Umah, (12 September 2020), *Anies Kekeuh PSBB Total, Penolakan Menteri Jokowi & Pengusaha*, Diakses pada 30 Desember 2020. Website : <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200912072729-4-186274/anies-kekeuh-psbb-total-penolakan-menteri-jokowi-pengusaha>

³⁵ Mela Arnani dan Nur Rohmi Aida, (15 Desember 2020), *IDI: 202 Dokter Meninggal Akibat Covid-19*, Diakses pada 30 Desember 2020. Website : <https://www.kompas.com/tren/read/2020/12/15/203100365/idi--202-dokter-meninggal-akibat-covid-19?page=all>

Peraturan Perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dahulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Indonesia sebagai negara hukum dalam mengimplementasikan berbagai produk hukum menggunakan teori norma hukum yang berjenjang (hierarki) dalam artian bahwa produk hukum yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan produk hukum yang lebih tinggi di atasnya (*lex superior derogat legi inferior*). Penggunaan teori norma hukum yang berjenjang (hierarki) diperlukan untuk menjaga adanya keselarasan dalam segala produk hukum yang dibentuk, dan untuk menjaga adanya keselarsasan ini, tata cara pembentukan dan materi Undang-Undang beserta Peraturan Perundang-undangan di bawahnya termasuk Peraturan Pemerintah, diatur di dalam Undang-Undang yaitu dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 .

Seluruh Undang-Undang beserta Peraturan Perundang-undangan di bawahnya tanpa terkecuali Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), harus memenuhi seluruh ketentuan bagi tiap-tiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang telah ditetapkan di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019. Namun, terdapat beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 yang tidak dipenuhi oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) yang diantaranya mengakibatkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

SARAN

Saran Pemerintah hendaknya mulai mempersiapkan revisi Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 atau Peraturan Pemerintah penggantinya yang memenuhi seluruh amanat atau perintah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan dengan sebaik mungkin, dan memenuhi tidak hanya ketentuan-ketentuan Undang-Undang induknya tetapi juga segala ketentuan-ketentuan terkait Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019. Rumusan dalam dari Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 atau Peraturan Pemerintah penggantinya harus cukup jelas dan detail sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12

Tahun 2011 Jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 sehingga tercipta Peraturan Pelaksana yang baik. Dengan begitu, Undang-Undang induknya dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Selain Peraturan Pelaksana yang baik, Pemerintah juga harus mulai mempersiapkan segala sesuatunya untuk menerapkan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 terutama pembiayaan sehingga apabila diperlukan, Pembatasan Sosial Berskala Besar atau Karantina Wilayah dapat diterapkan dengan baik di berbagai daerah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ahmad Redi, 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika.

Faljurrahman Jurdi, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan ke-1, Jakarta: Kencana.

Muhammad Tahir Azhary, 2015, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana dan Hukum Islam*, Cetakan ke-2, Jakarta: Kencana.

Patawari, 2019, *Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Edisi I, Malang: Inteligensia Media.

Victor Immanuel W Nalle, 2013, *Konsep Uji Materiil: Kajian Pembentukan dan Uji Materiil Peraturan Kebijakan di Indonesia*, Malang: Victory Setara Press.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Jurnal

Abid Zamzami, (Juni 2020), *Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Yurispruden, Volume 3, Nomor 2.

Anang Sulistyono, Abdul Wahid, dan Mirin Primudyastutie, (Juni 2017), *Interpretasi Hukum oleh Hakim Konstitusi dalam Mendekonstruksi Anatomi Korupsi Migas*, Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 2.

Internet

Ahmad Siboy, (Agustus 2015), *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Diakses pada 2 Januari 2021. Researchgate. Website: https://www.researchgate.net/publication/310969545_PENGUJIAN_PERATURAN_PERUNDANG-UNDANGAN

Anisatul Umah, (12 September 2020), *Anies Kekeuh PSBB Total, Penolakan Menteri Jokowi & Pengusaha*, Diakses pada 30 Desember 2020. CNBC Indonesia. Website : <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200912072729-4-186274/anies-kekeuh-psbb-total-penolakan-menteri-jokowi-pengusaha>

CNN Indonesia, (2 Januari 2021), *Empat Kali Kasus Covid-19 Ri Tembus 8.000 Sehari*. Diakses pada 2 Januari 2021. CNN Indonesia Website: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210102083727-20-588627/empat-kali-kasus-covid-19-ri-tembus-8000-sehari>.

Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia. (31 Maret 2020). Pemerintah Tetapkan Status Kedaruratan Kesehatan Masyarakat. Diakses pada 23 September 2020. Setneg. Website: https://www.setneg.go.id/baca/index/pemerintah_tetapkan_status_kedaruratan_kesehatan_masyarakat.

Gunawan Widjaja, (07 April 2020), *Covid-19: Regulasi Setengah Hati*, Diakses pada 31 Oktober 2020. Hukum Online. Website: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e8bfd9397a9b/covid-19—regulasi-setengah-hati-oleh--gunawan-widjaja?page=3>.

Gunawan Widjaja, (07 April 2020), *Covid-19: Regulasi Setengah Hati*, Diakses pada 31 Oktober 2020. Hukum Online. Website: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e8bfd9397a9b/covid-19—regulasi-setengah-hati-oleh--gunawan-widjaja?page=4>.

Mela Arnani dan Nur Rohmi Aida, (15 Desember 2020), *IDI: 202 Dokter*

Meninggal Akibat Covid-19, Diakses pada 30 Desember 2020. Kompas. Website : <https://www.kompas.com/tren/read/2020/12/15/203100365/idi--202-dokter-meninggal-akibat-covid-19?page=all>.

Rofiq Hidayat, (02020), *Alasan Hukum PP PSBB Disebut Tak Penuhi Syarat*, diakses pada 30 Oktober 2020. Hukum Online. Website: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e85796f160b4/alasan-hukum-pp-psbb-disebut-tak-penuhi-syarat/#:~:text=Mulai%20judul%20PP%20bersifat%20khusus,tidak%20sekaligus%20mengatur%20pelaksanaan%20karantina>.

World Health Organization. (2020). *Pertanyaan dan jawaban terkait Coronavirus*, Diakses pada 20 September 2020. World Health Organization. Website: <https://www.who.int/indonesia/news/novel-coronavirus/qa-for-public>.

Yulawati, (2020), *Penjelasan Lengkap Jokowi soal Status Darurat Kesehatan & PSBB*, diakses pada 29 September 2020. Katadata. Website: <https://katadata.co.id/yulawati/berita/5e9a41f794e2f/penjelasan-lengkap-jokowi-soal-status-darurat-kesehatan-psbb>.