

**EKSISTENSI SURAT EDARAN SATUAN TUGAS PERCEPATAN
PENANGANAN COVID-19 PADA MASA TRANSISI COVID-19
DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat

Memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Magister Hukum Tata Negara



**UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A**

Oleh:

Adelia Wahyuningtyas

02040421003

PASCASARJANA

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL

SURABAYA

2023

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Adelia Wahyuningtyas

NIM : 02040421003

Program : Magister (S-2)

Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 5 Januari 2023

Saya yang menyatakan,

A handwritten signature in black ink is written over a rectangular stamp. The stamp features a circular emblem with a bird (Garuda) in the center, surrounded by text. Below the emblem, the number '02040421003' is printed. The signature is written in a cursive style across the stamp.


ADELIA WAHYUNINGTYAS

LEMBAR PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING

NAMA : Adelia Wahyuningtyas
NIM : 02040421003
PRODI : Magister Hukum Tata Negara
JUDUL : Eksistensi Surat Edaran Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Pada Masa Transisi Covid-19 dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia

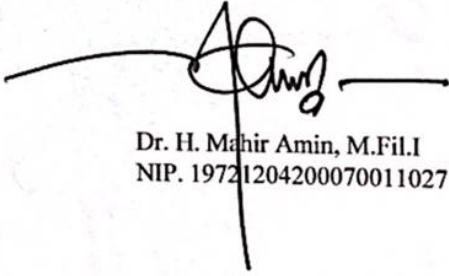
Tesis ini telah di periksa dan di setujui untuk di ujikan.

Pembimbing 1


Dr. Muwahid, S.H.,M.Hum.
NIP. 197803102005011004

Surabaya, 19 Desember 2022

Pembimbing 2


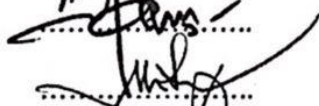

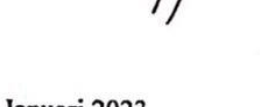

Dr. H. Mahir Amin, M.Fil.I
NIP. 19721204200070011027

PENGESAHAN TIM PENGUJI TESIS

Tesis berjudul “*Eksistensi Surat Edaran Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Pada Masa Transisi Covid-19 Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia*” yang ditulis oleh Adelia Wahyuningtyas ini telah diuji dalam Ujian Tesis

Pada tanggal 12 Januari 2023

Tim Penguji:

- | | | |
|----------------------------------|----------------------|--|
| 1. Dr. Muwahid, S.H, M.Hum. | (Ketua/Penguji) |  |
| 2. Dr. H. Mahir Amin, M.Fil.I. | (Sekretaris/Penguji) |  |
| 3. Prof. Dr. Masruhan, M.Ag. | (Penguji I) |  |
| 4. Dr. Nafi' Mubarak, S.H, M.HI. | (Penguji II) |  |

Surabaya, 12 Januari 2023



H. Masdar Hilmi, M.Ag. Ph.D
NIP. 197103021996031002



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Adelia Wahyuningtyas
NIM : 02040421003
Fakultas/Jurusan : Pascasarjana/Magister Hukum Tata Negara
E-mail address : yukpikantik@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)

yang berjudul :

EKSISTENSI SURAT EDARAN SATUAN TUGAS PERCEPATAN PENANGANAN
COVID-19 PADA MASA TRANSISI COVID-19 DALAM SISTEM PERUNDANG-
UNDANGAN DI INDONESIA

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 29 Mei 2023

Penulis

(Adelia Wahyuningtyas)

ABSTRAK

Tesis yang berjudul “*Eksistensi Surat Edaran Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Pada Masa Transisi Covid-19 dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia*” adalah penelitian yang dikaji secara kepustakaan dan menjawab pertanyaan tentang: 1) Bagaimana eksistensi Surat Edaran yang dikeluarkan oleh lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dalam sistem perundang-undangan di Indonesia dan 2) Bagaimana penetapan status transisi Covid-19 jika dilihat dengan perspektif Hukum Tata Negara Darurat dan Konstitusi?

Pada tesis ini metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif, kemudian di analisis dengan teknik yang bersifat deskriptif analisis melalui pola pikir deduktif. Pada tesis ini teori yang digunakan adalah teori peraturan perundang-undangan, teori peraturan kebijakan, teori kewenangan dan teori hukum tata negara darurat. Pada tesis ini pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan komparatif/perbandingan (*comparative approach*).

Pada tesis ini mengkaji bahwasannya dari awal masa pandemi Covid-19 di tahun 2020 lalu Presiden Jokowi belum menyatakan status kedaruratan secara resmi yang merujuk pada Pasal 12 UUD 1945, Negara Indonesia hanya merujuk Pasal 22 UUD 1945. Pemerintah Indonesia menafsirkan bahwa (*Corona Virus Disease 2019*) Covid-19 bukan merupakan kedaruratan yang disebabkan oleh gangguan keamanan. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya pengaktifasian keadaan darurat yang merujuk pada Pasal 12 UUD 1945 (kedaruratan secara konstitusional). Dapat disimpulkan bahwa keadaan darurat pada masa pandemi Covid-19 yang ada di Indonesia adalah keadaan darurat biasa, bukan keadaan darurat dalam arti *state of emergency*. Karena dengan tidak adanya pengaktifasian dari Pasal 12 UUD 1945, maka rezim hukum yang berlaku adalah hukum dalam keadaan normal dan tidak diperbolehkan adanya penyimpangan terhadap konstitusi (UUD 1945) meskipun sudah ada pendeklarasian masa transisi Covid-19. Pada masa pandemi Covid-19 muncullah lembaga *ad hoc* yaitu Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 yang mengeluarkan sebuah produk hukum yaitu Surat Edaran, yang mana sepak terjang lembaga *ad hoc* telah bersentuhan dengan kewenangan dan tugas lembaga-lembaga konvensional, sehingga melahirkan persepsi yang berbeda pada pandangan masyarakat. Dalam Surat Edaran tersebut ada beberapa hal yang memiliki masalah fungsional dikarenakan adanya penyelewengan dari konstitusi dan memuat materi yang sama dengan Surat Edaran maupun Peraturan yang dikeluarkan oleh institusi lain. Hal ini menimbulkan polemik di mata masyarakat karena Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 sebagai lembaga negara *ad hoc* yang kewenangannya bersentuhan dengan kewenangan lembaga negara konvensional. Hal inilah yang menimbulkan efek samping dari produk hukum, yaitu adanya obesitas peraturan dan rawan terjadinya benturan peraturan.

Kata Kunci: Surat Edaran, Masa Transisi Covid-19, Sistem Perundang-undangan, Indonesia.

ABSTRACT

The thesis entitled "*The Existence of a Circular Letter for the Task Force for the Acceleration of Handling Covid-19 During the Covid-19 Transition Period in the Legislation System in Indonesia*" is the result of research that has been studied in the literature or literature and answers questions about: 1) How is the existence of Circulars issued by the Task Force for the Acceleration of Handling Covid-19 in the legal system in Indonesia and 2) How is the determination of the transitional status of Covid-19 when viewed from the perspective of Emergency Administrative Law and the Constitution?

In this thesis the research method used is normative juridical research method, then it is analyzed using descriptive analytical techniques through a deductive mindset. In this thesis the theories used are the theory of statutory regulations, the theory of policy regulations, the theory of authority and the theory of emergency constitutional law. In this thesis, the approaches used are the statute approach, the conceptual approach and the comparative approach.

The results of this study indicate that since the beginning of the Covid-19 pandemic in 2020, President Jokowi has not officially declared an emergency status which refers to Article 12 of the 1945 Constitution, the State of Indonesia only refers to Article 22 of the 1945 Constitution. The Indonesian government interprets that Covid-19 is not This is an emergency caused by a security breach. This is proven by the fact that there is no activation of the state of emergency which refers to Article 12 of the 1945 Constitution. It can be concluded that the state of emergency that exists in Indonesia is an ordinary emergency, not an emergency in the sense of a state of emergency. In the absence of activation of Article 12 of the 1945 Constitution, the applicable legal regime is the law under normal circumstances and no deviation from the constitution (1945 Constitution) is allowed even though there has been a declaration of the Covid-19 transition period. During the Covid-19 pandemic, an ad hoc institution emerged, namely the Task Force for the Acceleration of Handling Covid-19 which issued a legal product, namely a Circular Letter, in which the actions of ad hoc institutions came into contact with the duties and authorities of conventional institutions resulting in different perceptions in society. . In the Circular Letter there are several things that have functional problems due to deviations from the constitution and contain the same material as Circular Letters and Regulations issued by other institutions. This has created a polemic in the eyes of the public because the Task Force for the Acceleration of Handling Covid-19 is an ad hoc state institution whose authority is in touch with the authority of conventional state institutions. This is what causes side effects of legal products, namely the existence of regulatory obesity and the vulnerability to regulatory conflicts.

Keywords: Circular Letter, Covid-19 Transition Period, Legal System, Indonesia.

DAFTAR ISI

	Halaman
SAMPUL DALAM -----	i
PERNYATAAN KEASLIAN -----	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING -----	iii
PENGESAHAN -----	iv
MOTTO -----	v
ABSTRAK -----	vii
KATA PENGANTAR -----	viii
DAFTAR ISI -----	x
DAFTAR TRANSLITERASI -----	xii
BAB I PENDAHULUAN -----	1
A. Latar Belakang-----	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah-----	10
C. Rumusan Masalah-----	12
D. Tujuan Penelitian-----	12
E. Kegunaan Penelitian-----	13
F. Kerangka Teoritik-----	13
G. Penelitian Terdahulu-----	19
H. Metode Penelitian-----	22
I. Sistematika Pembahasan-----	30
BAB II KAJIAN TEORI -----	32
A. Teori Peraturan Perundang-Undangan-----	32
1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan-----	32
2. Ciri-Ciri Peraturan Perundang-Undangan-----	39
3. Asas Peraturan Perundang-Undangan-----	46
4. Materi Muatan dalam Peraturan Perundang-Undangan-----	49
B. Teori Peraturan Kebijakan-----	51

1. Pengertian Peraturan Kebijakan -----	51
2. Ciri-Ciri Kebijakan -----	54
3. Hakikat Peraturan Kebijakan -----	55
C. Teori Kewenangan -----	59
1. Pengertian Kewenangan -----	59
2. Sumber Kewenangan -----	63
3. Sifat Kewenangan -----	66
4. Batas Kewenangan -----	68
D. Teori Hukum Tata Negara Darurat -----	68
1. Pengertian Hukum Tata Negara Darurat -----	68
2. Macam-Macam Hukum Tata Negara Darurat -----	69
3. Asas Pemberlakuan Keadaan Darurat -----	70
4. Macam-Macam Keadaan Darurat -----	73
5. Bentuk Tindakan Kekuasaan Darurat -----	76
BAB III EKSISTENSI SURAT EDARAN SATUAN TUGAS PERCEPATAN	
PENANGANAN COVID-19 PADA MASA TRANSISI COVID-19 -	80
A. Eksistensi Lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19-	80
B. Eksistensi Surat Edaran Satuan Tugas Covid-19-----	89
1. Pengertian Surat Edaran -----	91
2. Fungsi Surat Edaran -----	92
3. Ciri-Ciri Surat Edaran -----	92
4. Sifat Surat Edaran -----	93
5. Jenis Surat Edaran -----	93
6. Materi Muatan Surat Edaran -----	93
BAB IV PENETAPAN STATUS TRANSISI COVID-19 PERSPEKTIF	
HUKUM TATA NEGARA DARURAT DAN KONSTITUSI-----	101
A. Masa Pandemi Covid-19 Ke Masa Transisi Covid-19 di Indonesia---	101
B. Penetapan Status Transisi Covid-19 Perspektif Tata Negara Darurat- dan	
Konstitusi -----	104

C. Masa Transisi Covid-19 di Beberapa Negara-----	119
BAB V PENUTUP -----	129
A. Kesimpulan -----	129
B. Saran -----	130
DAFTAR PUSTAKA -----	131



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum, seperti yang tertuang pada konstitusi kita yaitu Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat 3.¹ Indonesia secara formil sudah sejak tahun 1945 (UUD 1945 pra-amandemen) mendeklarasikan diri sebagai negara hukum terbukti dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pernah tegas dinyatakan “Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum dan bukan negara yang berdasarkan kekuasaan belaka”.² Negara Indonesia adalah negara yang didasarkan atas hukum (*rechstaat*), bukan negara yang didasarkan atas kekuasaan (*machstaat*).³ Dengan pemuatan dalam norma Undang-Undang Dasar Tahun 1945, maka konsep Negara Hukum dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memiliki kekuatan hukum yang mengikat sebagai norma tertinggi dalam tata hukum nasional negara Indonesia.⁴ Prinsip dasar negara hukum dibangun atas 4 (empat) syarat, yaitu:

1. Negara dibangun berdasarkan konstitusi
2. Transparansi dan akuntabilitas publik atas setiap kebijakan negara
3. Jaminan kekuasaan kehakiman yang bebas dan independen

¹Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Edisi Pertama* (Prenadamedia Group: Depok, 2017), 59.

²Ibid., 67.

³Awalnya ini hanya terdapat dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Setelah Undang-Undang 1945 diamandemen hal ini telah diatur secara tegas didalam batang tubuh yaitu pada Pasal 1 ayat 3 UUD 1945.

⁴Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Edisi Pertama* (Prenadamedia Group: Depok, 2017), 60.

4. Perlindungan atas hak asasi manusia.⁵

Menurut konsep negara hukum, hal yang menjadi ideal yaitu bahwa seluruh dinamika kehidupan bernegara berdasarkan hukum. Berbicara tentang negara hukum pasti erat kaitannya dengan adanya hukum dan peraturan didalamnya, seperti peraturan perundang-undangan. Undang-Undang (UU) adalah salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden.⁶

Undang-undang memiliki kedudukan sebagai aturan main bagi rakyat untuk konsolidasi posisi politik dan hukum, untuk mengatur kehidupan bersama dalam rangka mewujudkan tujuan dalam bentuk negara. Undang-undang dapat pula dikatakan sebagai kumpulan-kumpulan prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintah, hak rakyat, dan hubungan di antara keduanya. Undang-undang dipandang sebagai salah satu dari tiga fungsi utama pemerintahan yang berasal dari doktrin pemisahan kekuasaan. Kelompok yang memiliki kekuasaan formal untuk membuat legislasi disebut sebagai legislator yang berwenang untuk membuat undang-undang, sedangkan badan yudikatif pemerintah memiliki kekuasaan formal untuk menafsirkan legislasi, dan badan eksekutif pemerintahan hanya dapat bertindak dalam batas-batas kekuasaan yang telah ditetapkan oleh

⁵Ibid, 66.

⁶A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 228.

hukum perundang-undangan.⁷ Hukum termasuk dalam serangkaian peraturan dan standar dalam suatu masyarakat tertentu. Hukum merupakan hal yang generik untuk semua kegiatan, dimanapun mereka berada dalam hierarki. Dari segi bentuknya, hukum adalah perbuatan hukum oleh otoritas tertentu.⁸

Dengan cita-cita negara hukum tentu adalah bagian yang tidak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak bergulirnya kemerdekaan. Konsep negara hukum berarti hukum menjadi suatu pokok dalam kehidupan bernegara. Hal ini menyiratkan bahwa eksistensi peraturan perundang-undangan merupakan salah satu unsur penting bagi penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan atas hukum.⁹ Secara umum unsur-unsur yang berlaku umum bagi setiap negara hukum, yaitu:

1. Adanya suatu sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas keadulatan rakyat
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara)
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara

⁷Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Edisi Revisi) (Jakarta: Reneka Cipta, t.t), 64.

⁸Indroharto, *Usaha Memahami tentang Peradilan Tata Usaha Negara I* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), 202.

⁹ A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijaksanaan*. Pidato Puma Bakti, Fakultas Hukum, UI (Jakarta: 1993), 12-13.

5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif.¹⁰

Dalam setiap produk hukum memiliki jenis, kedudukan dan fungsi yang berbeda-beda, baik dari segi formil, materiil dan luas keberlakuan produk hukum tersebut. Dalam tesis ini penulis menitikberatkan pada Surat Edaran yang merupakan salah satu jenis produk hukum yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang,¹¹ yang mana surat edaran adalah produk hukum yang isinya secara materiil mengikat umum namun bukanlah peraturan perundang-undangan, sebab surat edaran tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Surat edaran juga merupakan sebuah instrumen administratif yang bersifat internal, artinya hanya dalam ruang lingkup instansi atau lembaga tertentu, surat edaran juga hanya bersifat rekomendatif, artinya tidak mengandung sanksi didalamnya.

Sudah dua tahun terakhir ini Negara Indonesia dilanda wabah penyakit Covid-19 yang sangat merugikan bangsa. Dimana pemerintah membatasi semua kegiatan yang berada di dalam maupun di luar ruangan. Pandemi Covid-19 telah membawa perubahan besar bagi seluruh lapisan masyarakat di berbagai aspek.

¹⁰Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Edisi Pertama* (Prenadamedia Group: Depok, 2017), 67.

¹¹Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995), 99.

Pandemi Covid-19 memaksa pembatasan aktivitas sosial antar individu satu dengan lainnya, sehingga memunculkan kebiasaan yang berbeda dari kehidupan sebelumnya. Wabah pandemi Covid-19 seperti tentunya mengubah nilai-nilai sosial dan budaya masyarakat yang berdampak pada perubahan pola pikir, pandangan, serta sikap masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Berbagai aktivitas sosial yang sebelumnya dapat dilakukan secara leluasa, kini harus dilakukan dengan menerapkan protokol kesehatan guna mencegah penularan Covid-19. Dampak pandemi ini juga menyerang berbagai sektor, baik dari sisi kesehatan, budaya, perekonomian, politik, hukum maupun bidang pendidikan yang berimplikasi terhadap pembatasan aktivitas. Contohnya seperti aktivitas jual beli di pasar tradisional yang sebelumnya leluasa untuk bertransaksi namun pada masa pandemi banyak penjual yang harus gulung tikar, aktivitas belajar mengajar di sekolah maupun perguruan tinggi juga ditutup dan terpaksa harus dilakukan secara daring dengan memanfaatkan teknologi yang ada, dan masih banyak lagi fenomena-fenomena yang terjadi saat pandemi Covid-19. Bisa disimpulkan dari fenomena-fenomena tersebut bahwa pada masa pandemi Covid-19 Negara Indonesia mengalami kedaruratan yang sangat besar dampaknya bagi masyarakat dari aspek manapun.

Pada hakikatnya jika terjadi keadaan yang seperti ini, maka yang berhak mendeklarasikan status kedaruratan adalah Presiden, akan tetapi dari awal pandemi Covid-19 Presiden Jokowi belum menyatakan status kedaruratan yang

berpatokan dengan Pasal-pasal tentang keadaan bahaya yang ada di UUD 1945 seperti Pasal 12 dan 22, akan tetapi Presiden Jokowi menetapkan status kedaruratan bencana non-alam dan kedaruratan kesehatan masyarakat yang berpatokan pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana,¹² Undang-Undang Nomor 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial,¹³ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan,¹⁴ dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan¹⁵ yang mana semua undang-undang yang dijadikan rujukan pada masa pandemi Covid-19 tidak berkaitan dengan Pasal 12 dan 22 UUD 1945.

Selain itu dibentuklah sebuah PERPU Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan,¹⁶ meskipun yang menjadi rujukan adalah pasal 22 UUD 1945, akan tetapi dalam PERPU tersebut hanya memuat penggunaan anggaran keuangan negara untuk diprioritaskan dalam upaya menanggulangi

¹² Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

¹³ Undang-Undang Nomor 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan.

¹⁵ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan.

¹⁶ PERPU Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan

dampak Covid-19, namun tidak ada upaya pencegahan dari Covid-19. Bisa disimpulkan bahwa jika belum ada pengumuman status darurat dari Presiden, maka status negara masih dalam kondisi normal. Akan tetapi jika dilihat dari faktanya yang ada di Negara Indonesia seperti adanya pembatasan aktivitas dan dampak pandemi ini juga menyerang berbagai sektor, baik dari sisi kesehatan, budaya, perekonomian, politik, hukum maupun bidang pendidikan ataupun sektor lainnya, maka bisa disebut sebagai keadaan darurat karena telah memenuhi indikasi-indikasi darurat yang seharusnya bisa menggunakan Hukum Tata Negara Darurat.

Pada masa pandemi Covid-19 pemerintah berusaha mengeluarkan berbagai macam produk hukum baik di tingkat pusat maupun daerah. Namun terlihat dari pemerintah daerah yang seakan-akan lebih dituntut bergerak progresif melindungi dan melayani masyarakat. Mengingat pemerintah terdekat dengan urusan masyarakat adalah pemerintah daerah. Seperti pemerintah membentuk Gugus Tugas Penanganan Covid-19 yang sekarang diubah menjadi Satuan Tugas Penanganan Covid-19 yang dibagi setiap daerah seluruh wilayah Indonesia. Satuan Tugas Covid-19 diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional¹⁷ dan Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019

¹⁷ Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional

(Covid-19)¹⁸ yang mana telah diubah menjadi Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas *Percepatan Corona Virus Disease (Covid-19)*.¹⁹ Fungsi dari lembaga Satuan Tugas Penanganan Covid-19 guna mencegah penularan virus corona, menyelesaikan permasalahan kebijakan strategis yang berkaitan dengan penanganan virus dengan cepat dan tepat, melaksanakan kebijakan langkah-langkah yang diperlukan dalam penanganan Covid-19 serta berperan meningkatkan prosedur penanganan mobilitas Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA) yang masuk ke wilayah Indonesia. Upaya pembentukan Satuan Tugas Karantina ini penting untuk dilakukan, terutama mengendalikan angka kasus aktif Covid-19 di Tanah Air sekaligus mencegah adanya penularan Strain baru virus Corona yang berpotensi terjadi dari lalu lintas manusia yang masuk ke wilayah Indonesia.

Satuan Tugas Percepatan Penangan Covid-19 mengeluarkan sebuah produk hukum yaitu Surat Edaran. Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 mengatur tentang pedoman kebijakan strategis yang berkaitan dengan penanganan virus dengan cepat dan tepat, serta melaksanakan kebijakan langkah-langkah yang diperlukan dalam penanganan Covid-19. Dalam penanganan Covid-19 diperlukannya suatu interpretasi oleh

¹⁸ Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*

¹⁹ Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Corona Virus Disease (Covid-19).

pejabat pengambil kebijakan yang memiliki kewenangan untuk dapat menerbitkan Surat Edaran. Maka dari itu adanya Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dimungkinkan merupakan jalan pintas yang diposisikan sebagai “legitimasi yang semu” berkenaan dengan himbauan serta pedoman penanggulangan Covid-19. Hal tersebut patut dimaklumi, mengingat tidak dimungkinkan pembuatan produk hukum yang sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang mestinya dapat memakan waktu cukup lama ditengah-tengah keadaan yang sangat sulit.

Sampai sejauh ini sudah ada 25 (dua puluh lima) Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. Dalam hal ini Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 kebanyakan mengatur masalah perhubungan yang mana Kementerian Perhubungan juga mengeluarkan Surat Edaran yang mengatur masalah perhubungan di masa pandemi Covid-19. Pada praktiknya beberapa Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 menimbulkan masalah fungsional kedudukannya yang didalamnya mengandung materi muatan undang-undang dan didalamnya memuat norma yang sama dengan Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Kementerian Perhubungan. Bisa disimpulkan Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 menyelweng dari konstitusi, karena hakikat Surat Edaran adalah tidak boleh menyimpang dari konstitusi atau hierarki peraturan perundang-undangan,

mengingat tidak ada pengumuman dari Presiden tentang status darurat Negara Indonesia pada saat itu. Contohnya seperti Surat Edaran yang dikeluarkan oleh lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 yang mengatur tentang pembatasan perjalanan orang baik dalam maupun luar negeri, memuat norma yang sama dengan Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Kementerian Perhubungan pedoman mode transportasi air, laut, udara dan perkereta api yang mana didalam Surat Edaran tersebut ada kualifikasi-kualifikasi khusus untuk menggunakan transportasi saat masa pandemi baik dalam maupun luar negeri. Hal tersebut menunjukkan adanya keaburan norma dari kedua Surat Edaran Tersebut. Jadi penggunaan Surat Edaran tidak dalam fungsi dan kedudukannya dikarenakan pada masa pandemi kita tidak bisa secara maksimal dalam pembuatan produk hukum. Sangat disayangkan sekali jika untuk mengatur masyarakat pada masa-masa sulit seperti ini hanya menggunakan Surat Edaran yang substansinya tidak mengandung sanksi.

Tidak bisa dipungkiri bahwa masa pandemi bisa saja dimungkinkan masuk kedalam kategori negara dalam kondisi darurat, dan bisa dimungkinkan adanya Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 merupakan solusi maupun jalan pintas dalam menghadapi situasi yang pelik seperti ini, oleh karena itu jika dilihat dari Hukum Tata Negara Darurat secara subjektif maka untuk membuat suatu aturan negara berhak tidak memperhatikan Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang jika diperlukan, seperti contohnya

ketumpang tindihan dari suatu aturan dan materi muatan yang ada di dalamnya.²⁰ Jika dilihat dari Hukum Tata Negara Darurat, apakah benar masa pandemi termasuk sebagai negara dalam keadaan darurat sehingga bisa membentuk suatu peraturan yang boleh menyimpang dari Undang-Undang Dasar ataupun Undang-Undang jika diperlukan. Hal tersebut menjadi problematika yang masih belum bisa dipecahkan sampai saat ini.

Namun pada saat ini Negara Indonesia memasuki tahun ketiga dalam menghadapi pandemi Covid-19, masyarakat juga sudah semakin terbiasa menerapkan protokol kesehatan (prokes). Berdasarkan seroprevalensi per Maret 2022 menunjukkan 99,2 persen masyarakat Indonesia sudah memiliki antibodi Covid-19 baik karena terinfeksi atau vaksinasi. Pada pertengahan Maret juga berbagai peraturan pencegahan penularan Covid-19 mulai dilonggarkan. Contohnya kini aturan duduk di KRL tidak lagi menerapkan jaga jarak, penumpang kereta maupun pesawat pun tidak perlu lagi menunjukkan hasil tes PCR maupun antigen, dan masih banyak lagi aktivitas-aktivitas di ruang terbuka dilonggarkan. Inilah pertanda bahwasannya masa pandemi sudah usai.

Dapat disimpulkan bahwa Negara Indonesia saat ini mengalami masa transisi dari pandemi menuju endemi. Akan tetapi tidaklah mudah untuk menetapkan status endemi dikarenakan kasus ini terjadi secara global, Negara Indonesia tidak bisa mengambil keputusan sendiri mengenai bahwa ini sudah menjadi endemi.

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), 20.

Kementerian Kesehatan menjelaskan bahwa terdapat beberapa pertimbangan dalam memutuskan transisi pandemi menuju endemi, mengingat lembaga Satuan Tugas Penanganan Covid-19 adalah lembaga *ad hoc* dan terkait produk hukum yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Penanganan Covid-19.

Dengan adanya permasalahan tersebut, maka penulis tertarik dan ingin mengkaji lebih dalam mengenai Negara Indonesia pada masa transisi Covid-19 perspektif Hukum Tata Negara dan keberadaan Surat Edaran yang dikeluarkan oleh lembaga Satuan Tugas Penanganan Covid-19 pada masa transisi saat ini.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis ingin membahas tentang eksistensi dari Surat Edaran dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yang mengerucut pada Surat Edaran yang dikeluarkan oleh lembaga Satuan Tugas Penanganan Covid-19, dan tertarik untuk menulis sebuah tesis yang berjudul **“Eksistensi Surat Edaran Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Pada Masa Transisi Covid-19 dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia”**.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Identifikasi masalah adalah pengenalan masalah atau inventarisir masalah.

Identifikasi masalah adalah salah satu proses penelitian yang boleh dikatakan

paling penting diantara proses lain.²¹ Masalah penelitian akan menentukan kualitas dari penelitian, bahkan juga menentukan apakah sebuah kegiatan bisa disebut penelitian atau tidak.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, penulis dapat mengidentifikasi beberapa masalah yang berkaitan dengan “Eksistensi Surat Edaran Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Pada Masa Transisi Covid-19”.

1. Kedudukan Surat Edaran dalam sistem perundang-undangan di Indonesia
2. Kedudukan Surat Edaran Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dalam sistem perundang-undangan di Indonesia
3. Adanya materi muatan undang-undang di dalam Surat Edaran yang di keluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19
4. Kewenangan lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 pada masa transisi Covid-19
5. Penetapan status transisi dalam perspektif Hukum Tata Negara Darurat dan Konstitusi

Selanjutnya yaitu batasan masalah, batasan masalah adalah ruang lingkup masalah atau upaya membatasi ruang lingkup masalah yang terlalu atau lebar sehingga penelitian itu lebih bisa fokus untuk dilakukan Agar tesis ini dapat

²¹ Juliansyah Noor, *Metode Penelitian: Skripsi, Tesis, Disertasi dan Karya Tulis Ilmiah* (Depok: Kencana Prenada MediaGroup, 2011), 25.

terfokuskan membahas suatu permasalahan²², maka penulis membatasi penelitian ini hanya pada beberapa masalah sebagai berikut:

1. Eksistensi Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.
2. Kewenangan lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 pada masa transisi Covid-19
3. Penetapan masa transisi dalam perspektif Hukum Tata Negara Darurat dan Konstitusi.

C. Rumusan Masalah

Rumusan masalah adalah pertanyaan-pertanyaan mengenai masalah sebuah hal atau kejadian yang berbentuk kalimat tanya yang sederhana, singkat, padat dan jelas.²³ Rumusan masalah mempertanyakan beberapa hal yang berkaitan dengan suatu penelitian, di mana nantinya jawaban dari pertanyaan tersebut yang akan menjadi hasil penelitian itu. Dari pernyataan tersebut penulis merumuskan beberapa masalah yang ingin dianalisis, yaitu:

1. Bagaimana eksistensi Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dalam sistem perundang-undangan di Indonesia?

²² Juliansyah Noor, *Metode Penelitian: Skripsi, Tesis, Disertasi dan Karya Ilmiah* (Depok: Kencana Prenada MediaGroup, 2011), hlm. 26.

²³ Juliansyah Noor, *Metodologi Penelitian (Edisi Pertama)* (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2011), 20.

2. Bagaimana penetapan status transisi Covid-19 jika dilihat dengan perspektif Hukum Tata Negara Darurat dan Konstitusi?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah indikasi sebuah arah yang mana informasi atau data dalam sebuah penelitian itu dicari. Tujuan tersebut ialah sebagai memperoleh atau menemukan sebuah data sebagai maksud dan memiliki tujuan.²⁴ Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui eksistensi Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dalam sistem perundang-undangan di Indonesia
2. Untuk mengetahui penetapan status transisi dalam perspektif Hukum Tata Negara Darurat dan Konstitusi.

E. Kegunaan Penelitian

Dari permasalahan yang ada sudah dipaparkan di atas, penulis berharap penelitian ini mempunyai manfaat dan nilai guna untuk aspek :

²⁴ Sulistyowati Irianto, *Metode Penelitian Hukum: Konsentrasi dan Refleksi* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2009), 19.

1. Secara Teoretis

- a. Hasil penelitian yang diteliti dapat menambah wawasan dan pengetahuan tentang ketimpangan dan pelanggaran undang-undang, serta kepastian hukum
- b. Menambah bahan pustaka bagi Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya
- c. Bahan rujukan untuk penelitian selanjutnya

2. Secara Praktis

- a. Berharap dari hasil penelitian ini dapat memberikan informasi tambahan tentang eksistensi Surat Edaran dalam sistem perundang-undangan di Indonesia yang menitikberatkan pada Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19
- b. Berharap dari hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan mengenai eksistensi Surat Edaran dalam sistem perundang-undangan di Indonesia dan masa transisi Covid-19 dilihat dari perspektif Hukum Tata Negara Darurat dan Konstitusi.

F. Kerangka Teoritik

Hukum sengaja diciptakan dan dibuat oleh manusia untuk dilaksanakan, diberlakukan, dan ditegakkan. Hukum dibuat untuk ditegakkan, karena tanpa adanya hukum, kehidupan di masyarakat tidak akan berjalan

dengan baik, masyarakat sendiri juga dibangun diatas pondasi hukum.²⁵ Penelitian memerlukan adanya kerangka teoritis, sebagaimana yang dikemukakan oleh Ronny H. Soemitro, untuk memberikan landasan yang mantap, pada umumnya setiap penelitian haruslah selalu disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis.²⁶ Kerangka teori merupakan kerangka pemikiran atau butir pendapat, teori, mengenai suatu kasus ataupun permasalahan, yang bagi si pembaca menjadi bahan perbandingan, pasangan teoritis yang mungkin ia setuju ataupun tidak disetujuinya dan ini merupakan masukan eksternal bagi pembaca.²⁷

Uraian berikut ini merupakan pemaparan beberapa teori yang dijadikan dasar pijakan teoritis dalam mengkaji lebih jauh mengenai masalah dalam penelitian ini. Landasan teoritis pada penulisan tesis ini pada prinsipnya mengacu pada pendapat-pendapat para ahli dan sarjana hukum mengenai tujuan dasar dari hukum. Kajian dalam penulisan tesis ini menggunakan teori peraturan perundang-undangan, teori peraturan kebijakan, teori kewenangan dan teori Hukum Tata Negara Darurat.

1. Teori Peraturan Perundang-undangan

Secara teoritik Maria Farida Indrati Soeprapto mengatakan bahwa istilah “perundang-undangan” (*legislation*), *wetgeving* atau *gesetgebung* mempunyai dua pengertian yaitu:

²⁵ Utrecht dalam Stjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat* (Bndung: Angkasa, 1980), 85.

²⁶ Ronny H. Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Ghalia, 1982), 37.

²⁷ Jhon Rawls dalam M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian* (Bandung: Mandar Maju, 1994), 80.

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat Daerah
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat Daerah.

Pengertian perundang-undangan dalam konstruksi Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, merupakan sebuah aturan tertulis yang mengikat secara umum dan dibuat oleh pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan pula.²⁸

Bagir Manan juga mengartikan peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, isinya adalah aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum
- b. Peraturan perundang-undangan merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, serta status atau suatu tatanan

²⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 3.

- c. Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri abstrak dan umum yang artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkrit tertentu
- d. Peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supra nationale algemeen verbindende voorschriften, wet, A MvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale stater verordebingen* dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda.²⁹

2. Teori Peraturan Kebijakan

Peraturan Kebijakan atau biasa disebut dengan *Beleidsregel* adalah jenis tindakan administrasi dalam bidang hukum publik yang bersegi satu (*eenzijdige publiek rechtelijke handelingen*). Peraturan Kebijakan merupakan hukum bayangan (*spiegelrecht*) yang membayangi undang-undang atau hukum yang terkait pelaksanaan kebijakan (*policy*). Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) berawal dari kewenangan diskresi atau *freiss ermessen* (kebebasan bertindak) yang pada umumnya digunakan untuk menetapkan kebijakan pelaksanaan ketentuan undang-undang.³⁰

²⁹ Bagir Manan, dikutip dalam Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-undangan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 11.

³⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, cetakan ke-11 (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2014), 172.

Peraturan kebijakan (*Beleidsregel*) merupakan salah satu perwujudan dari kewenangan bebas yang dimiliki oleh pemerintah (*freies ermessen*) dalam menyelenggarakan pemerintahan. Meskipun *freies ermessen* memberikan kewenangan bebas pada pemerintah, dalam bingkai negara hukum penggunaannya harus tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Menurut Bagir Manan dengan adanya peraturan kebijakan (*beleidsregel*) akan terjamin ketaatan tindakan administrasi negara dan untuk setiap peristiwa yang mengandung persamaan, kepastian hukum dan tindakan-tindakan dapat dipercaya karena didasarkan pada peraturan yang sudah tertentu.³¹

Menurut Phillipus M. Hadjon “pelaksanaan pemerintah sehari-hari menunjukkan betapa badan atau pejabat tata usaha negara acapkali menempuh berbagai langkah kebijaksanaan tertentu, antara lain menciptakan apa yang kini sering dinamakan peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel, policy rule*)”. Dengan demikian, jelas ada hubungan yang erat antara asas diskresi (*discetionary power*) atau asas *freies ermessen* dengan peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan adalah wujud formal kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan asas diskresi tersebut.

³¹ SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan Kedua (Revisi) (Yogyakarta: FH UII Press, 2018), 244.

3. Teori Kewenangan

Kewenangan merupakan akar kata dari wewenang yang dapat didefinisikan sebagai kekuasaan atau hak untuk memiliki kewenangan atau kekuatan baik bersifat politis maupun non politis. Kewenangan secara arti formal diartikan sebagai sebuah lembaga pemerintahan yang diberikan kewenangan dan kekuasaan oleh undang-undang dalam yurisdiksi eksekutif yang bersifat administratif atau dalam artian organisasi pemerintahan yang bergerak. Menurut Syafrudin kewenangan memiliki sebuah arti yang berbeda dengan kata wewenang, dimana kewenangan merupakan suatu yang disebut sebagai kekuasaan yang bersifat formal (*authority gezag*), kekuasaan yang dimandatkan oleh peraturan perundang-undangan, dalam artian pemerintahan itu sendiri. Sedangkan kata wewenang atau *competence bevoegheid* merupakan bagian dari kewenangan itu sendiri atau "*onderdeel*" (bagian). Dalam konsep kewenangan terdapat berbagai macam bentuk wewenang (*recht voegdheden*).³² Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), akan tetapi juga meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang

³² Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersihdan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV (Universitas Parahyangan: Bandung, 2000), 22.

serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.³³

Pengertian wewenang secara yuridis adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Sedangkan menurut H.D. Stout mendefinisikan wewenang adalah *“bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer”* artinya adalah wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah dalam hukum publik oleh subjek hukum publik.³⁴

Wewenang pastinya berkaitan erat dengan kekuasaan menurut hukum publik.³⁵ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal.³⁶ Kekuasaan sendiri adalah unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:

c. Hukum

³³ Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik* (Citra Aditya Bakti: Bandung, 1994), 65.

³⁴ Stout HD, *de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah* (Alumni: Bandung, 2004), 4.

³⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama (Jakarta, 1998), 35-36.

³⁶ Gunawan Setiardi, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia* (Kanisius: Yogyakarta, 1990), 52.

- d. Kewenangan (Wewenang)
 - e. Keadilan
 - f. Kejujuran
 - g. Kebijakbestarian
 - h. Kebajikan³⁷
4. Teori Hukum Tata Negara Darurat
- a. Herman Sihombing sebagai pakar dari Hukum Tata Negara Darurat mengartikan bahwa Hukum Tata Negara Darurat yaitu sebuah keadaan dan rangkaian pranata dan kewenangan tindakan secara luar biasa dan istimewa dalam waktu sementara atau sesingkat-singkatnya dalam menghapuskan keadaan bahaya atau keadaan darurat yang mengancam.³⁸
 - b. Menurut Jimly Asshiddiqie ada 2 (dua) macam jenis keadaan di dalam negara, yaitu negara dalam keadaan biasa atau normal maka yang berlaku adalah Hukum Tata Negara dalam keadaan biasa sesuai dengan konstitusi, dan keadaan luar biasa atau tidak normal (abnormal) maka rezim hukum yang berlaku boleh menyimpang dari konstitusi. Hal inilah kemudian yang bisa dikatakan sebagai Hukum Tata Negara Darurat.³⁹
- Namun disamping kondisi negara dalam keadaan biasa atau dalam keadaan normal, terkadang timbul adanya keadaan yang luar biasa atau

³⁷ Rusadi Kantaprawira, "*Hukum dan Kekuasaan*", Makalah (Universitas Islam Indonesia: Yogyakarta, 1998), 37-38.

³⁸ Herman S, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*. Op.cit, 1.

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), 7.

tidak normal (abnormal). Suatu keadaan yang menimpa suatu negara yang timbul keadaan tidak normal (abnormal) sehingga fungsi-fungsi negara dipaksa dapat terus bekerja secara efektif dalam keadaan yang tidak normal. Negara dalam kondisi normal, rezim hukum yang berlaku berdasarkan konstitusi dan sesuai hierarki peraturan perundang-undangan. Namun sebaliknya, jika negara dalam keadaan tidak normal, maka sistem hukum tersebut tidak dapat berfungsi dengan baik. Maka dari situlah penggunaan Hukum Tata Negara Darurat digunakan. Pengaturan keadaan darurat atau keadaan luar biasa (abnormal) mempunyai arti penting bagi semua tindakan guna mengatasi keadaan tidak normal. Pada keadaan ini pranata hukum yang diciptakan untuk keadaan normal tidak dapat bekerja dan berjalan dengan baik.

G. Kajian Pustaka

Kajian Pustaka adalah upaya peneliti untuk mencari perbandingan dan selanjutnya untuk menemukan inspirasi baru untuk penelitian selanjutnya di samping itu kajian terdahulu membantu penelitian dapat memposisikan penelitian serta menunjukkan orsinalitas dari penelitian.⁴⁰ Penelitian terdahulu merupakan salah satu referensi dasar ketika melaksanakan sebuah penelitian. Karena penelitian terdahulu memiliki fungsi untuk memperluas dan

⁴⁰F. Sugeng Istianto, *Penelitian Hukum* (Yogyakarta: Cvganda, 2008), 14.

memperdalam teori yang akan dipakai dalam kajian penelitian yang akan dilakukan.

Dengan adanya penelitian seputar nalar konstitusi terhadap materi muatan undang-undang dan ketumpang tindihan dalam surat edaran yang dikaji oleh penulis, maka dari itu agar tidak terjadi pengulangan penelitian penulis harus mencari gambaran penelitian yang hampir sama dengan penelitian yang pernah dikaji dan pernah dilakukan sebelumnya.

Berdasarkan penelusuran, penulis berhasil menemukan beberapa penelitian yang sama dan pernah dilakukan sebelumnya, antara lain:

Pertama, Jurnal yang berjudul “Surat Edaran Sebagai Instrumen Administrasi Negara di Masa Pandemi Covid-19” oleh Fitriani Ahlan Sjarif dan Efraim Jordi Kastanya tahun 2020 (Universitas Indonesia). Jurnal ini menganalisis tentang eksistensi Surat Edaran yang dikeluarkan pada masa pandemi Covid-19 dan ditinjau dari kajian yuridis normatif tanpa melihat dari sisi Hukum Tata Negara Darurat, melainkan hukum yang berlaku pada saat negara dalam kondisi normal. Berbeda halnya dengan penelitian yang dikaji, penulis melihat dari pengeluaran Surat Edaran melalui corong Hukum Tata Negara. Dan dalam penelitian ini lebih fokus pada Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Penanganan

Covid-19. Persamaan penelitian ini adalah sama-sama membahas mengenai Surat Edaran yang dikeluarkan pada masa transisi Covid-19.⁴¹

Kedua, Jurnal *Rechtsidee* yang berjudul “Legitimasi Surat Edaran dalam Penanganan Pandemi Covid-19” oleh Fradhana Putra Disantara tahun 2020 (Universitas Negeri Surabaya). Jurnal ini menganalisis tentang pengeluaran semua Surat Edaran pada masa pandemi Covid-19 dan dilihat dari sudut pandang Hukum Administrasi Negara. Dalam penelitian ini menggunakan hukum yang berlaku dalam keadaan normal dan sangat setuju dengan pengeluaran Surat Edaran pada masa pandemi Covid-19. Sedangkan penelitian penulis menganalisis tentang kedudukan Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Penanganan Covid-19 pada masa transisi dan dilihat dari perspektif Hukum Tata Negara. Persamaan dalam penelitian ini adalah sama-sama membahas Surat Edaran pada masa Covid-19.⁴²

Ketiga, Jurnal yang berjudul “Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” oleh Rio Trifo Inggiz, Toto Kushartono, Aliesa Amanita tahun 2019 (Universitas Jenderal Achmad Yani). Jurnal ini menganalisis tentang kedudukan Surat Edaran yang dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto dan Undang-

⁴¹ Fitriani Ahlan Sjarif dan Efraim Jordi Kastanya, “*Surat Edaran Sebagai Instrumen Administrasi Negara di Masa Pandemi Covid-19*” (Univeristas Indonesia, 2020).

⁴² Fradhana Putra Disantara, “*Legitimasi Surat Edaran dalam Penanganan Pandemi Covid-19*” (Universitas Negeri Surabaya, 2020).

Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pada jurnal ini membahas tentang Surat Edaran yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan penelitian penulis menganalisis tentang eksistensi Surat Edaran dalam sistem perundang-undangan di Indonesia yang difokuskan pada Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Penanganan Covid-19 pada masa transisi Covid-19 lalu dilihat dari sisi Hukum Tata Negara dan PERPU Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya. Persamaan dari penelitian ini adalah sama-sama membahas Surat Edaran dan yang menjadi dasar hukum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁴³

H. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah langkah yang dimiliki dan dilakukan oleh peneliti dalam rangka untuk mengumpulkan informasi atau data serta melakukan investigasi pada data yang telah didapatkan. Penulis menggunakan metode penelitian kualitatif untuk memperoleh hasil yang lebih baik untuk penelitian ini, maka dari itu penulis menggunakan metode-metode sebagai berikut:

⁴³ Rio Trifo Inggriiz, Toto Kushartono dan Aliesa Amanita, *“Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”* (Universitas Jenderal Achmad Yani, 2019).

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang diambil oleh penulis adalah penelitian hukum normatif. Soerjono Soekanto mengartikan penelitian hukum normatif merupakan dari sifat dan ruang lingkup disiplin ilmu hukum, yang mana disiplin diartikan sebagai suatu sistem ajaran tentang kenyataan, yang biasanya mencakup disiplin analitis dan disiplin preskriptif, dan disiplin hukum lazimnya termasuk ke dalam disiplin preskriptif jika hukum dipandang hanya mencakup segi normatifnya saja.⁴⁴

Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif disebut juga dengan penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum normatif menurut Peter Mahmud Marzuki adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁴⁵ Pada penelitian hukum normatif seringkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.

2. Pendekatan Masalah

Buku Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif yang ditulis oleh Johnny Ibrahim menyatakan bahwa nilai ilmiah suatu pembahasan dan

⁴⁴Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), 56.

⁴⁵Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, t.t), 76.

pemecahan masalah terhadap *legal issue* yang diteliti sangat tergantung kepada cara pendekatan (*approach*) yang digunakan.⁴⁶ Sesuai dengan tipe penelitian, maka pendekatan yang digunakan oleh penulis yaitu :

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah suatu hal yang mutlak dalam penelitian hukum normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁴⁷ Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) biasanya digunakan untuk meneliti peraturan perundang-undangan yang dalam penormannya masih terdapat kekurangan atau malah menyuburkan praktek penyimpangan baik dalam tataran teknis atau dalam pelaksanaannya dilapangan.

Dalam penelitian ini yang dikaji adalah Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 yang memunculkan masalah fungsional dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum, tidak lupa juga penulis akan menjelaskan dan memaparkan hierarki peraturan perundang-undangan

⁴⁶ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), 31.

⁴⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2005), 93.

sesuai dengan Pasal 7 dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Perlu dikemukakan disini bahwa pendekatan kasus tidak sama dengan studi kasus (*case study*). Di dalam pendekatan kasus (*case approach*) ada beberapa kasus ditelaah untuk referensi bagi suatu isu hukum. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.⁴⁸ Sebagian besar jenis pendekatan ini dipakai untuk memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan penormaan dalam suatu perundang-undangan apakah telah sesuai dengan ruh yang terkandung dalam konsep-konsep hukum yang mendasarinya.

Dalam penelitian ini penulis akan memetakan konsep dan mendudukan Surat Edaran sesuai dengan konsep yang sebenarnya dengan cara menelaah hakikat peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan secara mendalam.

⁴⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2005), 95.

c. Pendekatan Komparatif/Perbandingan (*Comparative Approach*)

Menurut Nazir (2005:28) pendekatan komparatif (perbandingan) adalah sejenis pendekatan deskriptif yang ingin mencari jawaban secara mendasar tentang sebab-akibat, dengan menganalisis faktor-faktor penyebab terjadinya ataupun munculnya suatu fenomena tertentu. Jadi dapat disimpulkan bahwa pendekatan komparatif (perbandingan) adalah pendekatan yang digunakan untuk membandingkan antara dua kelompok atau lebih dari satu variabel tertentu.⁴⁹ Pendekatan Komparatif adalah pendekatan yang bersifat membandingkan. Pendekatan ini dilakukan bertujuan untuk membandingkan persamaan dan perbedaan dua atau lebih fakta-fakta dan sifat-sifat objek yang diteliti berdasarkan kerangka pemikiran tertentu. Tujuan penelitian yang menggunakan pendekatan komparatif (perbandingan) adalah:

- 1) Untuk membandingkan persamaan dan perbedaan dua atau lebih fakta-fakta dan sifat-sifat objek yang diteliti berdasarkan kerangka pemikiran tertentu
- 2) Untuk membuat generalisasi tingkat perbandingan berdasarkan cara pandang atau kerangka berfikir tertentu
- 3) Bisa menentukan mana yang lebih baik atau yang sebaiknya dipilih

⁴⁹Ibid, 97.

- 4) Untuk menyelidiki kemungkinan hubungan sebab-akibat dengan cara berdasar atas pengamatan terhadap akibat yang mungkin menjadi penyebab melalui data tertentu.

Dalam penelitian ini penulis akan mengkomparatifkan dengan cara membandingkan kebijakan dan regulasi di Negara Indonesia dengan kebijakan-kebijakan dan regulasi di beberapa negara pada masa pademi dan transisi Covid-19.

3. Sumber Bahan Hukum

Salah satu pertimbangan dalam memilih masalah penelitian adalah ketersediaan sumber bahan hukum, yang dimaksud sumber bahan hukum adalah subjek dari mana bahan hukum itu berasal.⁵⁰ Dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber bahan hukum sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum Primer (*Primary Sources or Authorities*) adalah bahan hukum yang sifatnya dominan atau selalu terikat yaitu meliputi:
 - 1) Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945
 - 2) Pasal-pasal yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang berkaitan dengan Keadaan bahaya, yaitu Pasal 12 dan 22.
 - 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
 - 4) PERPU Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya

⁵⁰Ibid, 98.

5) Peraturan Perundang-undangan yang berakitan dengan masa pandemi

Covid-19 diantaranya:

- a) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana
- b) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial
- c) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan
- d) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan
- e) PERPU Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilisasi Sistem Keuangan untuk Penanganan Covid-19 dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus
- g) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugur Tugas Percepatan Penanganan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19)

- h) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19)
 - i) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional
 - j) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2020 Tentang Komite Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional
 - k) Keputusan Ketua Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Nomor 16 Tahun 2020 Tentang Uraian Tugas, Struktur Organisasi, Sekretariat dan Tata Kerja Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19).
- b. Bahan Hukum Sekunder (*Secondary Sources or Authorities*) yang mana bersumber dari karya tulis ilmiah berupa buku-buku, skripsi, tesis, disertasi, kamus hukum, artikel, majalah, jurnal, doktrin-doktrin para ahli hukum dan berbagai pertemuan ilmiah lainnya yang berkaitan dengan permasalahan dan objek penelitian.⁵¹ Dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber bahan hukum sekunder sebagai berikut:
- 1) Buku Hukum Tata Negara Darurat yang ditulis oleh Jimly Asshiddiqie

⁵¹Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), 35.

- 2) Buku Hukum Tata Negara Darurat yang ditulis oleh Herman Sihombing
 - 3) Buku Pokok-Pokok Hukum Tata Negara yang ditulis oleh Jimly Asshiddiqie
 - 4) Buku Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Edisi Pertama yang ditulis oleh Titik Triwulan Tutik
 - 5) Buku Ilmu Perundang-undangan yang ditulis oleh Maria Farida
 - 6) Buku Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara yang ditulis oleh Mahfud M.D
 - 7) Buku PERPU dalam Teori dan Praktik yang ditulis oleh Daniel Yusmic P.
 - 8) Buku Lembaga Negara Independen yang ditulis oleh Zainal Arifin Mochtar.
4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

a. Pengumpulan Bahan Hukum

Pada kegiatan pengumpulan bahan hukum, maka yang digunakan adalah bahan hukum yang mempunyai relevansi dengan pokok masalah yang telah dikumpulkan dan dihimpun, selanjutnya disistematisasi (identifikasi dan diklarifikasi) dengan menggunakan sistem kartu catatan (*card system*) yang terdiri dari kartu abstrak, kartu

kutipan dan kartu analisis untuk dijadikan alat dalam proses pemecahan masalah (*legal problem solving*) melalui pengolahan bahan hukum.⁵²

b. Pengolahan Bahan Hukum

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan bahan hukum pada dasarnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis, sistematisasi disini artinya membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.⁵³

Kegiatan yang dilakukan dalam pengolahan bahan hukum pada penelitian ini adalah:

- 1) Melihat Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 yang memuat norma yang sama dengan Surat Edaran yang dikeluarkan oleh instansi lain dan memuat materi peraturan perundang-undangan
- 2) Melihat masa transisi Covid-19 dengan perspektif Hukum Tata Negara dan dikaitkan dengan UUD 1945, PERPU Keadaan Bahaya dan Undang-Undang yang berkaitan dengan Covid-19
- 3) Bahan hukum dianalisis secara deduktif kualitatif.

⁵²Ibid, 38.

⁵³Ibid, 39.

c. Metode dan Analisis Bahan Hukum

Pada penelitian ini analisis bahan hukum yang dimaksudkan untuk menilai hukum positif dan fakta hukum dengan menggunakan ilmu hukum, sebagai alat bantu analisis dipergunakan metode interpretasi hukum. Penggunaan metode interpretasi yang tepat diperlukan untuk menjawab setiap isu hukum dengan menganalisis bahan hukum yang berkaitan dengan tujuan penelitian.⁵⁴

Metode interpretasi hukum yang digunakan adalah interpretasi sistematis dan metode interpretasi gramatikal. Interpretasi sistematis digunakan untuk menjelaskan hubungan dan kaitan antar pasal dalam sebuah undang-undang, dengan tujuan untuk mendapatkan suatu pengertian dan pemahaman tentang objek penelitian. Sedangkan interpretasi gramatikal digunakan untuk memahami konsep-konsep dan pengertian hukum baik dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun aturan lainnya yang terkait.

Pada akhirnya semua hasil penelitian yang diperoleh dari bahan-bahan hukum tersebut di atas dicari hubungannya antar satu dengan yang lainnya dengan menggunakan penalaran deduktif untuk menghasilkan proposisi dan konsep berupa definisi, deskripsi maupun klarifikasi sebagai hasil sebuah penelitian.

⁵⁴ Philipus M. Hadjon, *Merancang dan Menulis Penelitian Hukum Normatif, Teori dan Filsafat, Handout Perkuliahan* (Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2003), 6.

I. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan merupakan penjabaran deskriptif tentang hal-hal yang akan ditulis, yang secara garis besar terdiri dari bagian awal sampai akhir. Tujuan dari sistematika pembahasan adalah agar penyusunan penelitian bisa terarah sesuai dengan bidang kajian untuk mempermudah pembahasan.⁵⁵ Untuk mempermudah pemahaman isi penelitian ini, maka penulis membaginya menjadi lima bab, yang berisi hal-hal pokok yang dapat dijadikan pijakan dalam memahami pembahasan ini. Dari kelima bab tersebut terdiri dari sub bab, dimana antara satu dengan yang lain saling berorelasi sehingga menjadi pembahasan yang utuh. Adapun perinciannya sebagai berikut :

Bab Pertama merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teoritik, penelitian terdahulu, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab kedua memuat tentang kerangka teoritik dari penelitian ini yaitu teori peraturan perundang-undangan, teori peraturan kebijakan, teori kewenangan dan teori Hukum Tata Negara Darurat.

Bab ketiga merupakan jawaban dari rumusan masalah pertama, yakni menjelaskan tentang masa transisi Covid-19 dilihat dari Hukum Tata Negara secara normal, Hukum Tata Negara Darurat dan Konstitusi, lalu dikaji dengan

⁵⁵ Chalid Narbuko dan Abu Achmad, *Metodologi Penelitian* (Jakarta: Bumi Aksara, 19), 153.

beberapa pendekatan, serta membandingkan kebijakan dan regulasi Negara Indonesia dengan negara-negara lain pada masa pandemi Covid-19 .

Bab keempat merupakan jawaban dari rumusan masalah kedua, yakni menjelaskan tentang kewenangan lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 sebagai lembaga *ad hoc* pada masa transisi Covid-19 dan eksistensi Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 pada masa transisi Covid-19, lalu dikaji dengan teori peraturan perundang-undangan, teori peraturan kebijakan dan teori kewenangan serta dikaji dengan beberapa pendekatan.

Bab kelima adalah bab terakhir dalam tesis yang berisi kesimpulan dari hasil pembahasan dan analisis, serta saran penting demi kebaikan dan kesempurnaan. Kemudian ditutup dengan daftar pustaka dan lampiran-lampiran penting lainnya.

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Peraturan Perundang-undangan

1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Secara teoretik dalam khazanah ilmu hukum, terdapat beberapa definisi istilah mengenai “*perundang-undangan*” atau kata “*peraturan perundang-undangan*”, jika menggunakan bahasa baku yang merujuk di dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangann, maka terminologi perundang-undangan lazim disebut juga *Legislation*, *Wetgeving* atau *Gesetgebung*.⁵⁶ Istilah perundang-undangan (*Legislation*, *Wetgeving* atau *Gesetgebung*) dalam beberapa kepustakaan memiliki dua pengertian yang berbeda, dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuat undang-undang. Istilah *Wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang keseluruhan daripada undang-undang negara. Sedangkan istilah *Gesetgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.⁵⁷

Pengertian buku *Juridisch Woordenboek*, ada beberapa pengertian mengenai *wetgeving*, yaitu:

⁵⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 3.

⁵⁷ Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan* (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1989), 1-2.

- a. Perundang-undangan yaitu proses membentuk atau bisa disebut juga proses pembentukan peraturan negara, baik di tingkat Pusat maupun daerah.
- b. Perundang-undangan yaitu segala peraturan negara, yang merupakan sebuah norma dan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun daerah.⁵⁸

Dalam buku Ilmu Perundang-undangan yang ditulis oleh Maria Farida tentunya akan mempelajari mengenai peraturan Perundang-undangan. Istilah “peraturan perundang-undangan” digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi, Sri Soemantri, dan Bagir Manan.

Menurut A. Hamid S. Attamimi, istilah tersebut berasal dari istilah *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling*, namun istilah tersebut tidak mutlak digunakan secara konsisten. Ada kalanya istilah “perundang-undangan” saja yang digunakan. Penggunaan istilah “peraturan perundang-undangan” lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum), namun dalam konteks lain lebih tepat digunakan istilah perundang-undangan, misalnya dalam menyebut teori perundang-undangan, dasar-dasar perundang-undangan, dan sebagainya.⁵⁹ Adapun juga batasan terhadap pengertian

⁵⁸ Amiroeddin Syarief, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknis Membuatnya* (Jakarta: Penerbit Bina Aksara, 1987), 5.

⁵⁹ A. Hamid S. Attamimi. Dikembangkan oleh Maria Farida Ondrati S, *dari Perkuliahan Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 3.

peraturan perundangan, menurut A. Hamid S. Attamimi peraturan perundang-undangan adalah sebagai semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat.⁶⁰

Secara teoritik, Maria Farida Indrati Soeprapto mengatakan bahwa istilah “perundang-undangan” (*legislation, wetgeving* atau *gesetgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian yaitu:

- a. Perundang-undangan adalah proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat Daerah
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat Daerah.⁶¹

Pengertian perundang-undangan dalam konstruksi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, merupakan sebuah aturan tertulis yang mengikat secara umum

⁶⁰ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Disertasi, Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), 61.

⁶¹ S.J. Fockema Andreae dikutip dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 3.

dan dibuat oleh pejabat yang berwenang melalui perosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan pula.⁶²

Adapun juga pengertian peraturan-perundang-undangan menurut Bagir Manan, yaitu:

- a. Bentuk dari peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis. Karenamerupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagaikaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*)
- b. Setiap keputusan yang tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkunganjabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat ataumengikat umum.
- c. Peraturan perundang-undangan merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuanmengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
- d. Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yangberarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa ataupun gejala konkrit tertentu.
- e. Peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang antara lain: *de supra nationale algemeen verbindende*

⁶² A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (Malang: PT. Citra Intrans Selaras, 2015), 48.

voorschriften, wet, A MvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale stater verordebingen merujuk pada pemahaman dalam kepustakaan Belanda.⁶³

Dari semua pemaparandefinisi yang sudah dijelaskan di atas, Bagir Manan juga menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan memiliki peran yang besar. Hal ini disebabkan oleh:

- a. Peraturan Perundang-undangan adalah kaidah hukum yang mudah dikenal (diidentifikasi), mudah diketemukan kembali, dan mudahditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis, dan tempatnya jelas, begitu pula pembuatnya.
- b. Peraturan Perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebihnyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudahdiketemukan kembali.
- c. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelsehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segisegi formal maupun materi muatannya.
- d. Pembentukan dan pengembanan peraturan Perundang-undangan dapatdirencanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang

⁶³ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan* (Jakarta: Ind-Hill, 1992), 4.

sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.⁶⁴

Buku *Rechtsvorming in Nederland* yang ditulis oleh P.J.P. Tak mengartikan bahwa undang-undang dalam arti materiil (peraturan perundang-undangan) adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum. Peraturan perundang-undangan juga merupakan perwujudan kehendak dari pemegang kekuasaan tertinggi yang berdaulat, maka peraturan perundang-undangan merupakan hukum tertinggi dan adalah satu-satunya sumber hukum.⁶⁵ Dari semua pengertian tersebut dapat diartikan bahwa di luar peraturan perundang-undangan tidak ada sumber hukum yang lain. Dari definisi tersebut yang menjadikan rujukan oleh Bagir Manan dalam memberikan penjelasan mengenai peraturan perundang-undangan sebagaimana dijelaskan di atas.

Pengertian istilah perundang-undangan menurut H. Soehino adalah sebagai berikut:

- a. Perundang-undangan adalah proses atau tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan Negara dari jenis dan tingkat tertinggi

⁶⁴ Ibid, 5.

⁶⁵ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung :PT. Alumni, 1997), 248.

sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.

- b. Perundang-undangan merupakan keseluruhan produk peraturan perundang-undangan tersebut.⁶⁶

Dalam hukum positif di Indonesia, pengertian peraturan perundang-undangan dimuat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 1, yang bunyinya:

“Peraturan yang tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”.

“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau Pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.

*“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan”.*⁶⁷

Peraturan perundang-undangan sendiri merupakan salah satu dari bentuk norma hukum.⁶⁸ Dalam literatur hukum dan perundang-undangan, secara umum terdapat 3 (tiga) macam norma hukum yang merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu:

⁶⁶ Soehino, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan* (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1981), 1.

⁶⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 1.

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press dan PT Syaami Cipta Media, 2006), 1.

- a. Keputusan normatif yang bersifat mengatur (*regeling*)
- b. Keputusan normatif yang bersifat penetapan administrasi(*beschikking*)
- c. Keputusan normatif yang disebut *vonnis*
- d. Selain ketiga bentuk produk hukum, ada juga bentuk peraturan yang dinamakan “*beleidsregels*” (*policy rules*)⁶⁹ ini biasanya diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi peraturan kebijaksanaan, yang sering disebut sebagai quasi peraturan.⁷⁰

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 7 ayat 1 menyatakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan pemerintah.
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota⁷¹

⁶⁹ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya* (Yogyakarta: Thafa Media, 2017), 7.

⁷⁰ Bagir Manan dikutip dalam Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-undangan* (Yogyakarta: kanisius, 2007), 11.

⁷¹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat 1.

Hans Kelsen berpendapat bahwa hakikatnya adanya jenjang dan lapisan dalam suatu hierarki dalam norma, dapat diartikan norma yang lebih rendah berlaku dan bersumber berdasarkan norma yang lebih tinggi. Norma tersebut akan terus membentuk suatu tingkatan hingga norma teratas yang sudah tidak dapat ditelusuri lebih lanjut, sifatnya hipotesis, fiktif, dan juga dapat disebut sebagai *grundnorm* atau norma dasar. Norma ini bersifat *presupposed* yang artinya ditetapkan oleh masyarakat secara bersama-sama.⁷² Selain Hans Kelsen yang mengemukakan tentang teori jenjang norma atau hierarki norma, adapun Hans Nawiasky yang merupakan murid dari Hans Kelsen yang mengembangkan teori dari Hans Kelsen. Hans Nawiasky juga mengemukakan teori tentang jenjang norma dalam negara yang terbagi dalam beberapa urutan, yaitu sebagai berikut:

- a. *Staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara
- b. *Staatsgrundgesetz* atau aturan dasar negara atau aturan pokok negara
- c. *Formell Gesetz* atau undang-undang formal
- d. *Verordnung & Autonome Satzung* atau aturan pelaksana dan aturan otonom.⁷³

⁷² Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2021), 105.

⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma* (Jakarta: Konstitusi Pers, 2020), 15.

Berdasarkan pemaparan teori di atas, ternyata ada beberapa hal yang membedakan teori jenjang norma dari Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, yaitu meliputi:

- a. Teori Hans Kelsen berlaku untuk segala jenis norma, sedangkan Hans Nawiasky lebih berfokus pada norma hukum negara.
- b. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma tertinggi adalah *grundnorm* yang hakikatnya tidak akan pernah bisa berubah (rigid), sedangkan Hans Nawiasky berpendapat bahwa norma tertinggi adalah *Staatsfundamentalnorm* yang dapat berubah (fleksibel) sesuai dengan kondisi dan situasi dari negara yang bersangkutan
- c. Hans Kelsen hanya membagi norma dalam jenjang-jenjang saja, sedangkan Hans Nawiasky juga melakukan terhadap norma tersebut, akan tetapi tidak hanya membaginya dalam jenjang.⁷⁴

2. Ciri-Ciri Peraturan Perundang-undangan

Dengan adanya pemaparan yang sudah dijelaskan di atas, dapat diidentifikasi ciri-ciri dan batasan peraturan perundang-undangan, yaitu sebagai berikut:

- a. Peraturan Perundang-undangan merupakan keputusan tertulis, yang mana berarti peraturan perundang-undangan mempunyai bentuk atau format tertentu.

⁷⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State (Teori Umum Tentang Hukum dan Negara)*; Penerjemah Raisul Muttaqien (Bandung: Nusa Media, 2014), 66.

- b. Peraturan Perundang-undangan dibentuk, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh Pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Yang dimaksud dengan Pejabat yang berwenang adalah Pejabat yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku baik berdasarkan atribusi, delegasi maupun mandat. Seorang perancang peraturan perundang-undangan berkewajiban mengetahui secara benar jenis aturan tersebut dan bagaimana konsekuensi logis pada hierarkinya. Pengetahuan yang memadai tentang hal tersebut dapat menghindarkan kesalahan pemilihan bentuk peraturan yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks hukum, wewenang yang diberikan oleh negara baik diatur dalam konstitusi maupun peraturan dibawahnya selalu harus dapat dipertanggungjawabkan oleh lembaga/organ pelaksana. Oleh sebab itu, ada organ yang secara langsung memperoleh wewenang dari konstitusi atau Perundang-undangan lainnya, namun juga ada wewenang yang dilimpahkan oleh organ negara yang satu kepada organ negara lainnya.⁷⁵
- c. Peraturan Perundang-undangan berisi aturan pola tingkah laku. Peraturan Perundang-undangan bersifat mengatur (*regulerend*), tidak bersifat sekali jalan (*einmahlig*).

⁷⁵ Ibid, 67.

- d. Peraturan Perundang-undangan sifatnya mengikat secara umum karena memang ditujukan pada umum, artinya tidak ditujukan kepada seseorang atau individu tertentu (tidak bersifat individual).⁷⁶

Nomenklatur (istilah) “Perundang-undangan” di Indonesia diartikan dengan segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang, seluk beluk undang-undang.⁷⁷

Satjipto Raharjo berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Peraturan perundang-undangan bersifat umum dan komprehensif. Artinya kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas
- b. Peraturan perundang-undangan bersifat universal. Artinya dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Olehkarena itu, tidak dapat dirumuskan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
- c. Hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.⁷⁸

Burkhardt Krems mengemukakan bahwa salah satu bagian paling besar dalam ilmu perundang-undangan yaitu adalah teori perundang-undangan

⁷⁶ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan* (Bandung: Nusa Media, 2017), 100.

⁷⁷ Bagir Manan, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung: Armico, 1987), 65.

⁷⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya, 2004), 25.

(*Gestzgebungstheorie*) yang orientasinya adalah mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian yang bersifat kognitif. Proses kejelasan dan kejernihan makna dari suatu peraturan perundang-undangan dipengaruhi oleh proses pembentukan peraturan perundang-undangan pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu proses pembangunan hukum, di samping penerapan, penegakan hukum, dan pemahaman mengenai hukum.⁷⁹ Perlu diketahui bahwa pembangunan hukum yang dilaksanakan secara komprehensif mencakup substansi hukum atau disebut isi dari peraturan perundangan-undangan. Oleh karena itu, agar perundang-undangan yang dihasilkan dapat mencerminkan kualitas yang baik sebagai produk hukum, maka perlu memahami beberapa dasar landasan dari pembentukan peraturan perundang-undangan⁸⁰ antara lain sebagai berikut:

a. Landasan Filosofis

Landasan filosofis dalam peraturan perundang-undangan menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan citahukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kedudukannya sebagai dasar dan ideologi Negara

⁷⁹ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-undangan* (Bandung: Pustaka Setia, 2012), 21.

⁸⁰ Shidarta dkk, *Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan: Eksistensi dan Implikasi* (Jakarta: Epistema Institute-HuMa, 2012), 23.

Indonesia, Pancasila harus dijadikan paradigma (kerangka berfikir, sumber, nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum termasuk semua upaya pembaruannya.⁸¹ Notonagoro berpendapat bahwa nilai-nilai Pancasila adalah nilai dasar yang harus melekat dan selalu ada dalam kehidupan manusia. Dari hal tersebut maka nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila tersebut merupakan nilai moral dasar yang selalu aktual yang selalu melingkupi antara satu dengan yang lainnya dalam tindakan manusia. Sebagai cita-cita hukum bangsa dan paradigma pembangunan hukum Pancasila memiliki sekurang-kurangnya 4 (empat) kaidah penuntun yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia.⁸²

- 1) Hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan ada produk hukum yang menanam benih disintegrasi.
- 2) Hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplotasi dalam persaingan bebas melawan golongan kuat
- 3) Hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan demokrasi (negara hukum)

⁸¹ M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* (Bandung: Nusa Media, 2009), 12-19.

⁸² Notonagoro, *Pancasila Dasar Filsafat Negara Republik Indonesia* (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada), 23.

- 4) Hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apapun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaan.⁸³

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag, filosofische gelding*), apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtsvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis.

b. Landasan Yuridis

Landasan Yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Secara formal landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membuat peraturan tertentu, secara material, landasan yuridis segi isi atau materi sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu. Sedangkan dari segi teknis, landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membentuk peraturan tertentu mengenai tata cara pembentukan undang-

⁸³ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010),.55.

undang.⁸⁴ Suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan memiliki landasan yuridis (*jurdische gronslag, juridische gelding*), apabila ia mempunyai dasar hukum (*rechtsgrond*) atau legalitas terutama pada peraturan perundang-undangan lebih tinggi sehingga peraturan perundang-undangan itu lahir.

c. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sosiologische gronslag, sosiologische gelding*) apabila ketentuan-ketentuan sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran masyarakat.⁸⁵ Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat akan ditaati oleh masyarakat dan tidak menjadi huruf-huruf mati belaka. Atas dasar sosiologis inilah diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat dapat diterima dalam masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan menerima daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan penerangan institusional untuk melaksanakannya. Dalam teori pengakuan (*annerken nungstheorie*) di tegaskan bahwa kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan

⁸⁴ Putera Astomo, *Ilmu Perundang-undangan* (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), 78.

⁸⁵ Rachmat Trijono, *Dasar-dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan* (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2014), 52.

masyarakat tempat hukum itu berlaku. Tegasnya bahwa dimensi sosial ini mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.⁸⁶

Dalam pembentukan undang-undang, organ atau lembaga pembentuk undang-undang adalah lembaga yang diberi kewenangan legislatif oleh konstitusi. Pada prinsipnya dengan kewenangan tersebut lembaga legislatif mempunyai kewenangan untuk membuat undang-undang sesuai keinginannya. Namun demikian, dalam pembentukan tersebut disamping harus berlandaskan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik asas formal maupun asas material, harus juga dilakukan melalui prosedur yang telah ditetapkan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya.⁸⁷

Keberadaan undang-undang di suatu negara mempunyai kedudukan strategis dan penting, baik di lihat dari konsepsi negara hukum, hierarki 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. Sesuai dengan yang dikemukakan oleh Paul Scholten, bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya.

⁸⁶ Maria Farida Indrarti, *Teori Perundang-undangan* (Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, 2017), 38.

⁸⁷ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010,) 55.

Bagir Mananpun mengatakan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (legislasi) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁸⁸

Mengingat strategis dan pentingnya undang-undang dalam kehidupan bernegara, maka setiap negara akan berusaha membuat undang-undang ideal melalui proses pembentukan mulai dari proses pengusulan, pembahasan, persetujuan, hingga penetapan dan pengesahan yang dilakukan dengan prinsip *check and balances* sesuai dengan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki.⁸⁹

3. Asas Peraturan Perundang-undangan

Asas-asas tentang pembentukan peraturan perundang-undangan telah dinormatiskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 5.⁹⁰ Asas-asas tersebut antara lain:

⁸⁸ Bagir Manan, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung: Armico, 1987), 70.

⁸⁹ Moh. Mahfud M.D, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 2002), 23.

⁹⁰ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 5.

a. Kejelasan Tujuan

Asas kejelasan tujuan menyatakan setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang Tepat

Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat menyatakan bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum jika dibuat oleh lembaga yang tidak berwenang.

c. Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan menjelaskan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Hierarki penting untuk dipahami agar menghindari peraturan perundang-undangan yang disusun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Sementara itu, materi muatan dalam peraturan perundang-

undangan harus sesuai dengan jenis, fungsi, dan hirarki peraturan perundang-undangan.⁹¹

d. Dapat Dilaksanakan

Asas dapat dilaksanakan menyatakan untuk setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, atau yuridis.

e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan menjelaskan bahwa setiap peraturan-undangan dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

f. Kejelasan Rumusan

Asas kejelasan rumusan menggaris bawahi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

⁹¹ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik* (Jakarta: Rajawali Press, 2010), 45.

g. Keterbukaan

Dalam asas keterbukaan menjelaskan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan.⁹²

Pada dasarnya, terdapat 3 (tiga) asas hukum yang digunakan untuk menyelesaikan pertentangan atau konflik antar peraturan perundang-undangan, yakni:

a. Asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*

Asas ini menyatakan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian, peraturan yang lebih tinggi akan mengenyampingkan peraturan yang lebih rendah. Asas ini hanya berlaku terhadap dua peraturan yang secara hierarki tidak sederajat dan saling bertentangan.

b. Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali*

Asas ini menyatakan bahwa peraturan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan yang lebih umum. Asas *lex specialis*

⁹²H. Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia* (Bandung: PT. Mandar Maju, 1998), 34.

derogat legi generali hanya berlaku terhadap dua peraturan yang secara hierarki sederajat dan mengatur mengenai materi yang sama.

c. *Asas Lex Posterior Derogat Legi Priori*

Sederhananya, asas ini berarti peraturan yang baru mengesampingkan peraturan lama. Asas ini bertujuan untuk mencegah ketidakpastian hukum yang mungkin timbul manakala terdapat dua peraturan yang sederajat berdasarkan hierarki.⁹³

4. Materi Muatan Dalam Peraturan Perundang-undangan

Materi muatan peraturanan perundang-undangan, tolak ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitu juga sebaliknya semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan semakin semakin rinci dan semakin konkrit juga materi muatannya.⁹⁴

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 8 mengatur materi muatan yang harus ada dalam peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi :

⁹³ Bernard L. Tanya, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), 19.

⁹⁴ I Gede Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia* (Bandung: Alumni, 2012), 100.

- 1) Hak Asasi Manusia
 - 2) Hak dan kewajiban warga Negara
 - 3) Pelaksanaan penegakan kedaulatan Negara serta pembagian kekuasaan Negara
 - 4) Wilayah Negara dan pembagian daerah
 - 5) Kewarganegaraan dan kependudukan
 - 6) Keuangan negara
- b. Diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.⁹⁵

Sedangkan materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan undang-undang (Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Pasal 9).⁹⁶ Pada Pasal 10 menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.⁹⁷ Kemudian sesuai dengan tingkat heirarkinya, bahwa Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

⁹⁵ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 8.

⁹⁶ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 9.

⁹⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 10.

undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan Pemerintah (Pasal 11).⁹⁸

Mengenai peraturan daerah, yaitu Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota di nyatakan dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 12 bahwa materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantu dan penampung kondisi khusus daerah serta jabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.⁹⁹

B. Teori Peraturan Kebijakan

1. Pengertian Peraturan Kebijakan

Peraturan kebijakan (*Beleidsregel*) ini sebenarnya adalah jenis Tindak Administrasi Negara dalam bidang hukum publik yang bersegi satu (*eenzijdige publiek rechtelijke handelingen*). Ia merupakan hukum bayangan (*spiegelrecht*) yang membayang undangundang atau hukum yang terkait pelaksanaan kebijakan (*policy*). *Beleidsregel* berasal dari kewenangan diskresi yang pada umumnya digunakan untuk menetapkan kebijakan

⁹⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 11.

⁹⁹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 12.

pelaksanaan ketentuan undang-undang. Peraturan kebijakan (*Beleidsregel*) menurut Laica Marzuki terdiri dari unsur-unsur seperti berikut:

- a. Peraturan kebijakan dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai perwujudan *freiessermessen* (*discretionary power*) dalam bentuk tertulis, yang setelah diumumkan keluarganya diberlakukan kepada warga
- b. Pada nyatanya isi peraturan kebijakan telah merupakan peraturan umum (*generale rule*) tersendiri, jadi tidak sekedar sebagai petunjuk pelaksanaan operasional sebagaimana tujuan semula dari peraturan kebijakan atau *beleidsregel* itu sendiri. Badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan peraturan kebijakan itu sama sekali tidak memiliki kewenangan membuat peraturan umum (*generale rule*) namuntetap dipandang *legitimated* mengingat *beleidsregel* adalah merupakan perwujudan *freies ermessen* yang diberi dalam bentuk tertulis.¹⁰⁰

Perwujudan *freies ermessen* ini muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Bagi negara yang bersifat *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secaramaksimal dalam melayani masyarakat, yang berkembang pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi.

¹⁰⁰ Laica Marzuki, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan Pada Pemerintahan Daerah* (Yogyakarta: UII Press, 2006), 5.

Berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan di negara kita, *freies ermessen* muncul bersamaan dengan pemberian tugas kepada pemerintah untuk merealisasi tujuan negara seperti yang tercantum dalam alinea keempat pembukaan Undang Undang Dasar 1945. Sehubungan dengan tugas utama pemerintah dalam konsep *welfare state* itu memberikan pelayanan bagi warga negara, maka muncul prinsip “Pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya atau belum/tidak ada peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum”.¹⁰¹ Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas atau *freies ermessen*, namun penggunaan *freies ermessen* tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis.¹⁰² Muchsan berpendapat bahwa pembatasan penggunaan *freies ermessen* adalah tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif) dan hanya ditujukan demi kepentingan umum. *Freies ermessen* diberikan hanya kepada pemerintah atau administrasi negara baik untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum dan ketika *freies ermessen* ini diwujudkan dalam

¹⁰¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, cetakan ke-11 (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2014), 172.

¹⁰² Ibid, 173.

instrumen yuridis yang tertulis, maka instrumen yuridis yang tertulis itulah menjadi peraturan kebijakan (*beleidsregel*).¹⁰³

Peraturan kebijakan menurut Montgomery meliputi peraturan-peraturan yang biasanya tidak mengikat secara hukum, meskipun mereka mungkin memiliki kekuatan hukum, tetapi dalam praktiknya menentukan cara bagaimana orang harus bertindak. Peraturan kebijakan sebagai bentuk khusus dari peraturan umum. Peraturan kebijakan menunjukkan bagaimana pemerintah akan melaksanakan kekuasaannya terhadap masyarakat umum. Peraturan kebijakan dapat dibuat oleh pemerintah pusat atau sektoral maupun pemerintah lokal, misalnya peraturan yang dikembangkan sehubungan dengan pemberian izin. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) menjadi pedoman bagi pemerintah terutama dimana pemerintah memiliki kekuasaan diskresi (*discretionary power*) yang luas dan membantu untuk mencegah tindakan sewenang-wenang. Pada mulanya, peraturan kebijakan (*beleidsregel*) hanya dimaksudkan untuk memiliki akibat kedalam (internal), namun pada saat ini banyak peraturan kebijakan cenderung diumumkan kepada publik melalui pengumuman resmi maupun tidak resmi.¹⁰⁴

¹⁰³ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1992), 85.

¹⁰⁴ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 228.

Menurut Philipus M. Hadjon, peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan untuk menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis dan berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, sehingga tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan.¹⁰⁵ Peraturan kebijakan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam Undang-Undang Dasar dan undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung.¹⁰⁶

Konsekuensi sebuah negara hukum yang demokratis, setiap tindakan pemerintah (badan/pejabat pemerintahan) haruslah berdasarkan atas hukum yang diperoleh atas dasar delegasi, atribusi atau mandat sebagai sumber kewenangan dalam melakukan setiap tindakan, sehingga melahirkan asas *wetmatigheid van bestuur*. Oleh karena itu agar dapat menyatakan sebuah produk pemerintah merupakan peraturan perundang-undangan sebelumnya haruslah ditelusuri atau diuji sumber kewenangannya terlebih dahulu. Pada

¹⁰⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008), 15.

¹⁰⁶ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, cetakan pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), 85.

hakikatnya peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang, oleh karena itu tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum, tetapi diletakkan pada wewenang pemerintahan suatu organ administrasi negara dan terkait dengan pelaksanaan pemerintahan.¹⁰⁷

2. Ciri-ciri Peraturan Kebijakan

Menurut Bagir Manan adapun ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:

- a. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan
- b. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.
- c. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut.
- d. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* (kebebasan bertindak) dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
- e. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid*, sedangkan yang menjadi batu uji adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak.

¹⁰⁷SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan Kedua (Revisi) (Yogyakarta: FH UII Press, 2018), 244.

- f. Jika diimplementasikan, maka diberikan format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.¹⁰⁸

3. Hakikat Peraturan Kebijakan

Di dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijakan), *het beleid* (kebijakan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijnen* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota's* (nota kebijakan), *reglemen ministriële* (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan), dan *enbekenmakingen* (pengumuman-pengumuman).¹⁰⁹ Berdasarkan yang sudah dipaparkan di atas, maka pada dasarnya hakikat dari peraturan kebijakan adalah:

- a. Dibuat oleh badan/pejabat pemerintahan
- b. Kewenangan membuat peraturan kebijakan tidak berdasarkan wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan tetapi karena diskresi (*discretionary power*) yang dimiliki oleh badan/pejabat

¹⁰⁸ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill, 1992), 50.

¹⁰⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, cetakan ke-11 (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2014), 174.

pemerintahan tersebut sehingga bukan peraturan pelaksanaan peraturan perundang-undangan

- c. Wujudnya bisa berbagai bentuk, misalnya surat edaran, instruksi dan lain-lain
- d. Berisikan perintah, petunjuk pelaksanaan, pemberitahuan, imbauan dan lain-lain.
- e. Bersifat rekomendatif
- f. Berlaku bagi badan/pejabat pemerintahan yang menerbitkan beserta seluruh badan/pejabat yang berada dalam ruang lingkup kewenangannya dan terkadang berlaku keluar
- g. Tidak ada ketentuan sanksi jika dilanggar (*lex imperfecta*).¹¹⁰

Peraturan kebijakan tidak dapat digunakan untuk mengubah apalagi membatalkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan terutama undang-undang. Apabila berdasarkan pertimbangan badan/pejabat pemerintahan tertentu terdapat ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, maka dapat dilakukan penerbitan peraturan kebijakan (misalnya surat edaran) yang isinya memberitahukan bahwa ketentuan tersebut telah tertinggal oleh perkembangan dan disarankan untuk tidak menerapkannya, tetapi tidak dapat membatalkannya. Pembatalan peraturan perundang-undangan hanya dapat

¹¹⁰ A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 231.

dilakukan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat.

Peraturan kebijakan yang mudah ditemui di masyarakat, misalnya surat edaran, instruksi atau *standard operating procedure* (SOP) dan lain-lain. Jenis-jenis peraturan kebijakan itu memiliki pengertian dan format tata naskah dinas yang berbeda. Surat edaran diterbitkan oleh Menteri, kepala lembaga pemerintah nonkementerian, para direktur jenderal kementerian, kepala daerah dan lain sebagainya. Berdasarkan Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah yang diterbitkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, surat edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.

Menurut David Pollard, Neil Parpworth dan David Hughes, surat edaran pada dasarnya adalah surat dari pemerintah kepada badan atau pejabat bawahannya yang berisi panduan tentang pelaksanaan fungsi peraturan perundang-undangan, misalnya mengenai perencanaan, perumahan, pendidikan, pelayanan sosial, keuangan dan pensiun pemerintah kota. Surat edaran dapat dicetak dan disediakan untuk umum dengan diberikan nomor berseri, meskipun saat ini telah banyak yang dimuat di situs departemen yang menerbitkannya. Surat edaran pada umumnya memberikan saran-saran yang sifatnya non yuridis dan pedoman atau panduan tentang persoalan-

persoalan tertentu untuk mengembangkan ketentuan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Surat edaran digunakan untuk menjelaskan mengenai kebijakan dan peraturan secara lebih lengkap. Surat edaran memuat petunjuk atau persyaratan untuk mengambil suatu tindakan tertentu.¹¹¹

Menurut Marcus Lukman, peraturan kebijakan dapat difungsikan secara tepat dan berdayaguna sebagai berikut:

- a. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturanperundang-undangan
- b. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi keadaan *vacum* peraturanperundang-undangan
- c. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan-kepentinganyang belum terakomodasi secara patut, layak, benar dan adil dalam peraturanperundang-undangan
- d. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisiperaturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman
- e. Tepatguna dan berdayaguna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsiadministrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan yang

¹¹¹ Ibid, 233-234.

bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaharuan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.¹¹²

Pejabat administrasi negara kadangkala mengalami suatu kondisi dimana harus mengambil suatu keputusan dengan cepat dan tepat karena menyangkut masyarakat banyak. Namun disisi lain, juga terikat oleh peraturan-peraturan administrasi negara yang mengikat jabatannya sebagai seorang pejabat administrasi negara.¹¹³ Dalam kondisi yang serba cepat seperti ini maka pejabat administrasi negara dituntut untuk memiliki kecerdasan dan sikap yang tepat serta bertanggung jawab untuk mengakomodir kepentingan masyarakat tersebut dengan cara mengeluarkan *beleidsregel*. Biasanya dalam kondisi tersebut yang melatar belakangi terbitnya suatu *beleidsregel*.

C. Teori Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Frasa kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan

¹¹² Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Distertasi Universitas Padjajaran (Bandung: 1996).

¹¹³ Hotma P. Sibuea, *Asas-asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Jakarta: Erlangga, 2010), 76.

oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Ateng Syafrudin mengemukakan bahwa ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan.¹¹⁴ Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹¹⁵ Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah "*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*" yang artinya bahwawewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan

¹¹⁴ Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", Jurnal Pro Justisia Edisi IV (Universitas Parahyangan: Bandung, 2000), 22.

¹¹⁵ Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik* (Citra AdityaBakti: Bandung, 1994), 65.

perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.¹¹⁶

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).¹¹⁷

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote macht*”¹¹⁸, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.¹¹⁹ Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan

¹¹⁶ Stout HD, *de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah* (Alumni: Bandung, 2004), 4.

¹¹⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 1998), 35-36.

¹¹⁸ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan* (Universitas Airlangga: Jakarta, 1990), 30.

¹¹⁹ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia* (Kanisius, Jogjakarta, 1990), 52.

kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:

- a. Hukum;
- b. Kewenangan (Wewenang)
- c. Keadilan
- d. Kejujuran
- e. Kebijakbestarian
- f. Kebajikan¹²⁰

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok

¹²⁰ Rusadi Kantaprawira, "Hukum dan Kekuasaan", Makalah (Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998), 37-38.

lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.¹²¹

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi. Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

¹²¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 1998), 35.

2. Sumber Kewenangan

Didalam hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutamabagi negara-negara hukum dan kontinental.¹²² Indroharto berpendapat bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).¹²³

Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dalam

¹²² Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksial Konflik dan Otonomi Daerah Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah* (Sinar Mulia: Jakarta, 2002), 65.

¹²³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), 105.

hukum Administrasi, dikenal 3 (tiga) sumber kewenangan, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.¹²⁴

a. Atribusi

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Undang-Undang Administrasi Pemerintahan), Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.

b. Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

¹²⁴ Agussalim Andi Gadjong, *Mekanisme Pendelegasian Kewenangan dalam Pelaksanaan Pemerintah Daerah*, Disertasi (Jakarta: Universitas Islam Indonesia, 2007).

c. Mandat

Mandat terjadi jika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, mandat adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.¹²⁵

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:

- a. *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority*
- b. *Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name*

¹²⁵ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah: Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara Hukum dan Kesatuan* (Malang: Setara Press, 2012), 43.

- c. *With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*

J.G. Brouwer juga berpendapat yang artinya:

- a. Atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten
- b. Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya
- c. Mandat tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.¹²⁶

¹²⁶ J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law* (Ars Aequilibr: Nijmegen, 1998), 16-17.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi

3. Sifat Kewenangan

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat

dan bebas.¹²⁷ Indroharto berpendapat tentang sifat kewenangan terikat, fakultatif dan bebas, yaitu:

- a. Kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil.
- b. Pada kewenangan fakultatif (pilihan) apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya.
- c. Kewenangan bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya.¹²⁸ Ada 2 (dua) kategori kewenangan bebas menurut Philipus M. Hadjon, yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada 2 (dua) jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan

¹²⁷ Sirajuddin, *Hukum Administrasi Pemerintah Daerah: Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah* (Malang: Setara Press, 2016), 65.

¹²⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), 98.

kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).¹²⁹

4. Batasan Kewenangan

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utama dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutamabagi negara-negara hukumdan sistem kontinental.¹³⁰ Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribus lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut dapat menimbulkan cacat kewenangan.¹³¹

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

¹²⁹ Philipus M. Hadjon dan R. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008), 80.

¹³⁰¹³⁰ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah* (Sinar Mulia: Jakarta, 2002), 65.

¹³¹ Philipus M. Hadjon dan R. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008), 87.

D. Teori Hukum Tata Negara Darurat

1. Pengertian Hukum Tata Negara Darurat

- a. Menurut ahli Herman Sihombing Hukum Tata Negara Darurat yaitu sebuah rangkaian pranata dan wewenang secara luar biasa dan istimewa untuk dalam waktu sesingkat-singkatnya dalam menghapuskan keadaan darurat atau bahaya yang mengancam.¹³²
- b. Menurut Jimly Asshiddiqie ada Hukum Tata Negara yang berlaku dalam keadaan biasa atau normal, dan Hukum Tata Negara yang berlaku dalam keadaan luar biasa atau tidak normal. Inilah yang dikatakan sebagai Hukum Tata Negara Darurat.¹³³

Disamping kondisi negara dalam keadaan biasa atau normal, terkadang timbul atau terjadi keadaan yang tidak normal. Keadaan yang menimpa suatu negara yang bersifat tersendiri sehingga fungsi-fungsi negara dapat terus bekerja secara efektif dalam keadaan yang tidak normal. Dalam keadaan normal sistem norma hukum yang diberlakukan berdasarkan konstitusi dan sesuai hierarki peraturan perundang-undangan. Namun sebaliknya, dalam keadaan tidak normal sistem hukum tersebut tidak dapat berfungsi dengan baik. Maka pengaturan keadaan darurat mempunyai arti penting bagi tindakan guna mengatasi keadaan tidak normal tersebut. Pada keadaan ini

¹³² Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 1996), 2.

¹³³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 2007), 10.

pranata hukum yang diciptakan untuk keadaan normal tidak dapat bekerja dan berjalan dengan baik.¹³⁴

2. Macam-macam Hukum Tata Negara Darurat

Hukum tata negara darurat (*staatsnoodrecht*) dibagi menjadi dua macam yaitu:

- a. Hukum Tata Negara Darurat Subjektif (*staatsnoodrecht subjectip*), yaitu hak negara dalam keadaan darurat untuk bertindak dengan dapat menyimpang dari undang-undang dan jika diperlukan dapat jugamenyimpang dari UUD 1945 (konstitusi). Dasar hukum dari Hukum Tata Negara Darurat Subjektif adalah hukum hak asasi atau hakasasi manusia. Tujuan dari Hukum Tata Negara Darurat Subjektif adalah untuk secepatnya dapat melindungi hak asasi manusia masyarakat yang terancam karena keadaan bahaya. Hukum Tata Negara Darurat Subjektif merupakan hukum yang tidak tertulis tetapi diakui disemua negara didunia.
- b. Hukum Tata Negara Darurat Objektif (*staatsnoodrecht objectip*), yaitu hukum yang berlaku semasa negaraberada dalam keadaan darurat. Hukum Tata Negara Darurat Objektif dasarnya adalah undang-undang yang tertulis. Lahirnya Hukum Tata Negara Darurat objektif adalah dikarenakan berkembangnya ajaran tentang Negara hukum dalam arti

¹³⁴ Ibid. 11.

formil.¹³⁵ Dimana dalam ajaran Negara hukum dalam arti formil dikatakan ciri-ciri Negara hukum adalah:

Adanya pengakuan dan perlindungan terhadap HAM .

- 1) Adanya pembagian kekuasaan (*trias politica*). Pemerintahan harus berdasarkan undang-undang tertulis (asas legalitas).
- 2) Adanya pengadilan administrasi. Karena adanya ciri Negara hukum yang menyatakan bahwa pemerintahan harus berdasarkan undang-undang tertulis, maka untuk mengatasi keadaan bahaya perlu di buatkan suatu undang-undang tentang keadaan bahaya.¹³⁶

3. Asas Pemberlakuan Keadaan Darurat

a. Asas Proklamasi

Maksudnya adalah Keadaan darurat harus diumumkan atau diproklamirkan kepada seluruh masyarakat. Bila keadaan darurat tersebut tidak diproklamirkan maka tindakan yang diambil oleh pemerintah tidak mendapat keabsahan.

b. Asas Legalitas

Maksudnya adalah berkaitan dengan tindakan yang diambil oleh negara-negara dalam keadaan darurat. Tindakan yang diambil harus tetap dalam koridor hukum, baik hukum nasional maupun hukum internasional.

¹³⁵ Ibid, 15.

¹³⁶ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 1996), 23.

c. Asas Komunitas

Maksudnya adalah negara yang mengalami keadaan darurat harus mengomunikasikan keadaan tersebut kepada seluruh warga negara. Selain kepada warganya, pemerintah juga harus memberitahukan kepada negara lain secara resmi. Pemberitahuan dilakukan melalui perwakilan negara bersangkutan dan kepada pelapor khusus PBB “*special rapporteur on state of emergency*”.

d. Asas Kesementaraan

Maksudnya adalah dalam penetapan keadaan darurat harus ada kepastian hukum yakni jangka waktu pemberlakuan keadaan darurat. Hal ini dikarnakan karena negara dalam keadaan darurat dapat mencederai hak dasar warga negara. Sehingga pemberlakuan keadaan darurat harus jelas mengenai awal pemberlakuan dan waktu berakhirnya.

e. Asas Keistimewaan

Maksudnya adalah dalam kondisi darurat terdapat ancaman krisis yang menimbulkan keadaan darurat harus benar-benar terjadi atau minimal mengandung potensi bahaya yang siap mengancam negara. Ancaman yang ada haruslah bersifat istimewa tersebut karena menimbulkan ancaman terhadap nyawa, fisik, harta-benda, kedaulatan, keselamatan dan eksistensi negara, atau perikehidupan bersama dalam sebuah negara.

f. Asas Proporsionalitas

Maksudnya adalah pada saat keadaan darurat hukum yang digunakan harus seimbang, artinya pada masa kedaruratan tidak boleh menggunakan hukum yang berlaku pada saat keadaan normal, begitupun sebaliknya. Tujuan pemberlakuan keadaan darurat adalah agar negara dapat mengembalikan dalam keadaan semula dengan waktu yang cepat. Oleh karena itu tindakan yang diambil haruslah tepat sesuai dengan gejala terjadi, jangan sampai negara mengambil tindakan yang tidak sesuai dengan cenderung berlebihan.

g. Asas *Intangibility*

Asas ini terkait dengan hak asasi manusia. Dalam keadaan darurat pemerintah tidak boleh membubarkan organ pendampingannya yakni legislatif, eksekutif maupun yudikatif.

h. Asas Pengawasan

Pemberlakuan keadaan darurat juga harus mendapatkan kontrol. Harus mematuhi prinsip negara hukum dan demokrasi. Parlemen harus mengawasi jalannya keadaan darurat tidak mengurangi kewenangan mengawasi kebijakan yang diambil pemerintah. Jadi didalam keadaan darurat negara bisa mengurangi sebagian dari hak asasi

manusia.¹³⁷ Tetapi negara tidak boleh mengurangi sedikitpun hak asasi manusia diantara yakni:

- 1) Hak untuk hidup
- 2) Hak untuk tidak disiksa
- 3) Hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani.
- 4) Hak beragama
- 5) Hak untuk tidak diperbudak
- 6) Hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum
- 7) Hak untuk dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

Maka dari itu, hukum tata negara darurat menjadi penting karena terkait dengan pelanggaran hak dasar warga negara yang mungkin terjadi dalam keadaan darurat tersebut. Keadaan darurat membolehkan apa yang tidak dibolehkan atau yang dilarang sebagaimana istilah “*onrecht word rech*”, yang awalnya tidak boleh menjadi boleh. Kata darurat berasal dari bahasa Arab yakni “*dhorurot*” yang berarti keadaan mendesak.¹³⁸

4. Macam-macam Keadaan Darurat/Bahaya

Keadaan negara yang disebut dengan berbagai istilah keadaan bahaya, keadaan darurat, “*state of emergency*”, “*etat de siege*” keadaan luar biasa, keadaan tidak biasa, atau keadaan pengecualian (*state of exception*), dapat

¹³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 2007), 54.

¹³⁸ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia* (Jakarta: Djembatan, 1996), 41.

kita bedakan dalam beberapa kategori. Dalam setiap kategori keadaan bahaya berlaku sistem norma hukum yang berbeda-beda. Disamping itu, keadaan negara masing-masing juga berhubungan dengan sistem kelembagaan yang tersendiri pula sehingga dalam setiap keadaan terkait sistem norma hukum dan sistem aparatur pelaksana hukum yang tersendiri atau berbeda-beda satu sama lain.¹³⁹

Keadaan bahaya dapat terjadi dalam beberapa kemungkinan bentuk dan variasi, mulai dari yang paling besar tingkat bahayanya sampai ke tingkat yang paling kecil. Tingkat bahaya yang timbul juga ada yang bersifat langsung dan ada pula yang bersifat tidak langsung. Jadi dapat disimpulkan bahwa keadaan bahaya dalam arti luas identik dengan keadaan darurat, meskipun tidak setiap keadaan darurat berisi keadaan bahaya. Keadaan-keadaan bahaya dalam arti langsung dan tidak langsung, dalam arti sempit ataupun arti luas dimaksud itulah yang dapat dijadikan syarat materiil untuk pendeklarasian atau pemberlakuan keadaan bahaya atau keadaan darurat. Keadaan-keadaan demikian dalam praktik sangat bervariasi atau beraneka ragam bentuk dan tingkat kegentingannya yang memaksa Presiden untuk bertindak cepat. Jika dirinci, keadaan-keadaan yang demikian dapat berkaitan dengan keadaan-keadaan berikut:

¹³⁹139 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 2007), 57.

- a. Keadaan bahaya karena ancaman perang yang datang dari luar negeri (*external aggression of foreign invasion*)
- b. Keadaan bahaya karena tentara nasional sedang berperang di luar negeri
- c. Keadaan bahaya karena peperangan yang terjadi di dalam negeri atau ancaman pemberontakan bersenjata oleh kelompok separatis di dalam negeri
- d. Keadaan bahaya karena kerusuhan sosial yang menimbulkan ketegangan sosial yang menyebabkan fungsi-fungsi pemerintahan konstitusional tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya
- e. Keadaan bahaya karena terjadinya bencana alam (*natural disaster*) atau kecelakaan yang dahsyat yang menimbulkan kepanikan, ketegangan, dan mengakibatkan mesin pemerintahan konstitusional tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya
- f. Keadaan bahaya karena tertib hukum dan administrasi yang terganggu atau menyebabkan mekanisme administrasi negara tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku¹⁴⁰
- g. Keadaan bahaya karena kondisi keuangan negara dan kondisi administrasi negara yang tidak mendukung atau dimana ketersediaan keuangan negara yang tidak memungkinkan dilaksanakannya tugas-tugas pemerintahan

¹⁴⁰ Ibid, 60.

oleh lembaga-lembaga penyelenggara negara sebagaimana mestinya, sementara kebutuhan untuk bertindak sudah sangat genting dan mendesak untuk dilakukan.

- h. Keadaan-keadaan lain dimana fungsi kekuasaan konstitusional yang sah tidak dapat bekerja sebagaimana mestinya, kecuali dengan cara melanggar undang-undang tertentu, sementara keharusan untuk mengubah undang-undang dimaksud belum dapat dipenuhi dalam waktu yang tersedia.

Untuk setiap jenis keadaan bahaya atau keadaan darurat tersebut diperlukan upaya-upaya yang berbeda-beda pula dalam bentuk, corak, dan sifatnya. Bahka untuk setiap jenis keadaan itu sangat mungkin memerlukan format kelembagaan yang juga berbeda-beda satu sama lain untuk ditugasi memulihkan agar menjadi normal kembali. Oleh karena itu diperlukan pula pengaturan yang rinci mengenai mekanisme untuk mengatasi keadaan darurat dalam arti yang seluas-luasnya sehingga konteks hukum yang berlaku bagi keadaan yang tidak normal (*law in the state of exception*) dapat benar-benar dibedakan dari hukum yang berlaku dalam keadaan normal (*law in normal state*).¹⁴¹

¹⁴¹ Ibid, 68-70.

5. Bentuk Tindakan Kekuasaan Darurat/Bahaya

Semua jenis dan corak keadaan darurat melibatkan peran kekuasaan untuk mengatasinya. Oleh karena itu, perlu diidentifikasi mengenai berbagai bentuk, corak, jenis tindakan kekuasaan yang diterapkan dalam keadaan yang disebut sebagai keadaan darurat (*state of emergencies*). Bentuk-bentuk tindakan kekuasaan dalam keadaan darurat menurut Vinkat Iyer meliputi:

- a. Pengalihan kekuasaan dari legislatif ke eksekutif, dan/atau perluasan substansif kekuasaan eksekutif di bidang-bidang yang bersifat legislatif
- b. Perluasan kewenangan mengenai penangkapan (*arrest*) dan penahanan dalam rangka penyelidikan atas tersangka pelaku tindak pidana terorisme atau tindak pidana tertentu yang bermotif politik lainnya
- c. Penggunaan kewenangan penahanan administratif atas orang yang disangka melakukan perbuatan yang secara didefinisikan sebagai tindakan-tindakan melawan terhadap negara
- d. Pembentukan dan penggunaan mekanisme peradilan-peradilan khusus dan/atau prosedur acara yang bersifat khusus untuk menangani perkara-perkara terorisme atau pelaku tindak pidana tertentu lainnya yang bermotif politik
- e. Penggunaan jenis sanksi hukuman yang baru diciptakan yang sifatnya tergolong sangat keras dan kejam, termasuk pidana mati, atas terpidana terorisme atau tindak pidana bermotif politik lainnya

- f. Pengenaan pembatasan dalam arti luas atau kebebasan sipil warga negara, dan penundaan berlakunya jaminan-jaminan konstitusional atas hak-hak asasi manusia atau hak-hak warga negara
- g. Pengurangan yang substansial atas kewenangan peradilan untuk menguji tindakan pemerintah, termasuk penundaan berlakunya prosedur seperti “*habeas corpus*” atau “*amparo*”, dan pemberian imunitas bagi anggota aparaturnya dari penuntutan atas tindakan yang mereka lakukan dalam keadaan darurat.¹⁴²

Jika diperhatikan bentuk-bentuk tindakan kekuasaan darurat yang sudah diterangkan di atas, hanya terfokus kepada bentuk-bentuk tindakan dalam konteks hukum pidana atau hukum publik. Vinkat Iyer sama sekali tidak melihat adanya aspek-aspek tindakan di bidang hukum perdata yang dapat pula dilakukan dalam keadaan darurat. Suatu keadaan darurat sudah pasti menimbulkan akibat hukum, tidak saja dibidang hukum pidana (hukum publik), tetapi juga dibidang hukum perdata (hukum privat).

Dapat pula dicontohkan, misalnya dalam keadaan perang, hukum yang mengatur mengenai hak milik atas tanah, hukum jual beli, hukum kewarisan, ataupun hukum acara pembuktian di sidang peradilan perdata, sangat mungkin diterapkan secara menyimpang karena adanya kebutuhan dalam kondisi yang bersifat darurat. Oleh karena itu, disamping ketujuh bentuk

¹⁴²Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 1996), 76.

tindakan di bidang hukum pidana (hukum publik) di atas, bentuk-bentuk tindakan darurat lain mencakup:

- a. Pengalihan kewenangan lembaga peradilan tertentu kepada lembaga peradilan lain atau khusus yang dibentuk oleh penguasa keadaan darurat, ataupun pengalihan kewenangan lembaga perwakilan rakyat tertentu kepada penguasa keadaan darurat
- b. Penundaan berlakunya atau penghentian untuk sementara hak dan kewajiban perdata tertentu selama keadaan darurat
- c. Pembentukan peraturan yang bersifat darurat yang mengubah ketentuan mengenai hak dan kewajiban perdata antara subjek hukum perdata dengan subjek hukum tata usaha negara.¹⁴³

Dengan mempertimbangkan bahwa tindakan-tindakan yang bersifat perdata (hukum privat) juga harus dicakup, dan lagi pula karena situasi yang bersifat luar biasa seringkali mengharuskan pengausan keadaan darurat mengubah struktur dan mekanisme kerja berbagai lembaga negara dan pemerintahan, kategorisasi tindakan darurat tersebut diubah menjadi:

- a. Kewenangan untuk menangkap (*powers of arrest*), menahan (*powers of detention*), dan untuk mengenakan pembatasan atas akses ke pengadilan (*powers imposing restrictions on acces to the judiciary*)

¹⁴³ Ibid, 77.

- b. Kewenangan yang berkenaan dengan imunitas yang dapat dinikmati oleh para polisi, anggota pasukan keamanan lainnya, dan seterusnya
- c. Kewenangan untuk membatasi hak-hak asasi manusia dan kebebasan fundamental (*powers imposing restrictions on human rights and fundamental freedom*), termasuk untuk menunda berlakunya sesuatu hak dan/atau kewajiban-kewajiban perdata
- d. Kewenangan untuk mengubah prosedur acara peradilan dan pemidanaan (*powers concerning modification of trial procedures and punishments*), dan menetapkan peraturan yang bersifat khusus atau darurat (*emergency legislations*)
- e. Kewenangan untuk mengubah struktur dan mekanisme hubungan antarlembaga negara sesuai dengan kebutuhan untuk mengatasi keadaan darurat.¹⁴⁴

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

¹⁴⁴ Ibid, 78-79.

BAB III

EKSISTENSI SURAT EDARAN SATUAN TUGAS PERCEPATAN PENANGANAN COVID-19 PADA MASA TRANSISI COVID-19

A. Eksistensi Lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19

Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) adalah sebuah gugus tugas yang dibentuk pemerintah Indonesia untuk mengkoordinasikan kegiatan antarlembaga dalam upaya mencegah dan menanggulangi dampak virus corona baru di Indonesia. Gugus tugas ini dibentuk pada 13 Maret 2020 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan berada di bawah serta bertanggung jawab langsung pada presiden.¹⁴⁵ Gugus tugas ini berada dalam lingkup (BNPB) Badan Nasional Penanggulangan Bencana, dengan melibatkan kementerian, lembaga, dan unit pemerintahan lain seperti Kementerian Kesehatan, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Tentara Nasional Indonesia, dan pemerintah di daerah.¹⁴⁶ Gugus tugas ini dibentuk tidak hanya di tingkat nasional, tetapi juga di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Lembaga ini dibubarkan pada 20 Juli 2020 berdasarkan Perpres Nomor 82 Tahun 2020. Tugas lembaga ini kemudian dipindahkan dalam Satuan

¹⁴⁵ Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

¹⁴⁶ Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 pada Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional.

Susunan keanggotaan Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Terbagi ke dalam 2 (dua) bagian, yakni dewan pelaksana dan dewan pengarah.

1. Dewan pelaksana bertugas dalam menetapkan dan melaksanakan rencana percepatan penanganan pandemi Covid-19 di Indonesia. Anggota dewan pelaksana terdiri dari unsur badan penanggulangan bencana, unsur dari kementerian dan lembaga pemerintahan, unsur TNI, unsur POLRI, dan unsur lainnya yang dapat ditetapkan oleh kepala pelaksana.
2. Dewan pengarah bertugas untuk memberikan arahan, melakukan pemantauan, dan mengevaluasi dewan pelaksana selama menjalankan tugas penanggulangan pandemi Covid-19. Anggota dewan pengarah terdiri dari menteri koordinator bidang pembangunan manusia dan kebudayaan, menteri koordinator bidang politik, hukum, dan keamanan, menteri kesehatan, menteri keuangan, menteri dan kepala lembaga terkait, panglima TNI, KAPOLRI, dan seluruh gubernur di wilayah Indonesia.

Fungsi, wewenang dan tugas pokok lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 adalah:

1. Melaksanakan dan mengendalikan implementasi kebijakan strategis yang berkaitan dengan penanganan Covid-19.

2. Menyelesaikan permasalahan kebijakan strategis yang berkaitan dengan penanganan virus tersebut dengan cepat dan tepat.
3. Mengawasi kebijakan strategis terkait penanganan virus
4. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan serta langkah-langkah lain yang diperlukan dalam penanganan Covid-19.¹⁴⁷

Setiap penggunaan wewenang harus mempunyai dasar legalitasnya sesuai dengan asas negara hukum, yang mana sama halnya dengan lembaga negara, dimana harus mempunyai dasar atau pijakan yang jelas apalagi dasar pembentukannya dalam menggunakan wewenangnya. Jika dilihat dari dasar pembentukannya dapat diklasifikasikan menjadi dua kategori dasar pembentukan lembaga negara, yaitu lembaga negara yang dibentuk dan mendapat kewenangan dari UUD 1945 dan lembaga negara yang mendapat kewenangan dari selain UUD 1945.¹⁴⁸ Berdasarkan hierarki perundang-undangan menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka landasan yuridis pembentukan dan pemberian wewenang lembaga negara dapat digolongkan menjadi 3 (tiga), yaitu:

1. Pembentukan Lembaga Negara melalui UUD 1945.

Didalam konstitusi ditentukan lembaga negara serta kewenangannya, baik kewenangan antar lembaga negara secara horizontal maupun secara vertikal,

¹⁴⁷Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 Maret 2020, *Pedoman Penanganan Cepat Medis dan Kesehatan Masyarakat COVID-19 di Indonesia*.

¹⁴⁸Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Edisi Revisi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 156.

yaitu berkaitan dengan penggunaan-penggunaan wewenang tersebut kepada rakyat.

2. Pembentukan Lembaga Negara melalui Undang-Undang
3. Pembentukan Lembaga Negara melalui Keputusan Presiden

Keputusan Presiden dahulunya masuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Keputusan Presiden dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua), yaitu keputusan Presiden yang merupakan pelimpahan wewenang dari norma yang lebih tinggi dan keputusan Presiden yang secara langsung berdasarkan atribusi UUD 1945, bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif.¹⁴⁹

Titik Triwulan Tutik mengutip pendapat philipus M. Hadjon bahwa dalam organisasi negara diatur mengenai bentuk negara dan sistem pemerintahan termasuk pembagian kekuasaan negara atau alat perlengkapan negara. Kelembagaan ketatanegaraan adalah alat-alat kelengkapan negara sebagai unsur penyelenggara organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, karena itu disebut sebagai penyelenggara negara yang dibedakan dengan penyelenggara pemerintahan, atau tugas-tugas lain yang pada pokoknya tidak bertindak untuk dan atas nama negara.¹⁵⁰ Dari analisis hukum, hubungan kelembagaan negara dapat bersifat ketatanegaraan atau tidak bersifat

¹⁴⁹ Ibid, 158.

¹⁵⁰ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Edisi Pertama* (Prenadamedia Group: Depok, 2017), 75.

ketatanegaraan misalnya hubungan yang bersifat administratif. Badan-badan yang bukan lembaga kenegaraan tidak dapat melakukan hubungan yang bersifat ketatanegaraan, karena hubungan itu tidak dilakukan untuk dan atas nama negara. Kalaupun dalam keadaan tertentu dipandang melakukan tugas yang bersifat ketatanegaraan, hal itu semata-mata karena suatu pelimpahan dari pemegang kekuasaan asli (*original power*) ketatanegaraan. Tugas dan wewenang ketatanegaraan badan semacam ini bersifat derivatif (tidak original).

Untuk menghindari kerancuan pengertian lembaga negara akibat berbagai aturan baru dalam UUD 1945 atau undang-undang, perlu dibedakan antara lembaga negara dalam pengertian ketatanegaraan dan yang bukan ketatanegaraan.¹⁵¹ Lembaga negara dalam pengertian ketatanegaraan hanya terbatas pada lembaga negara sebagai unsur organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan lembaga negara yang tidak bertindak untuk dan atas nama negara bukanlah termasuk lembaga negara yang bersifat ketatanegaraan. Segala tindakan lembaga negara dalam pengertian kedua ini dapat tergolong dan bersifat administratif. Untuk mengidentifikasi apakah suatu lembaga negara sebagai yang bertindak untuk dan atas nama negara atau bukan, ditentukan oleh aturan substantif mengenai tugas wewenang lembaga negara yang bersangkutan. Dengan pengetahuan tersebut, sekaligus diketahui pula,

¹⁵¹Jimly Asshiddiqie, *Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Era Reformasi*, Makalah., Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia.

apakah suatu lembaga negara adalah badan ketatanegaraan atau bukan badan ketatanegaraan.¹⁵²

Dalam negara, ketika kebutuhan akan kehidupan bermasyarakat semakin meningkat dan kompleks, maka tidak dapat dipungkiri juga bahwa kebutuhan akan penegakan hukum juga akan semakin tinggi. Hal ini dapat dilihat dari semakin banyaknya lembaga negara yang baru terbentuk khususnya setelah reformasi yang terjadi di era tahun 1998.¹⁵³ Seperti halnya lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 yang dibentuk pada tahun 2020 lalu atas delegasi dari Presiden pada Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional.¹⁵⁴

Sebagai lembaga yang diamanatkan oleh Keputusan Presiden, keberadaan lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 dan Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 dimana Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 untuk mencegah penularan virus corona, menyelesaikan permasalahan kebijakan

¹⁵² Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD NRI 1945* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), 33.

¹⁵³ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga Negara-Negara Menurut UUD NRI 1945* (Bandung: PT . Citra Aditya Bakti, 1993), 10.

¹⁵⁴ Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

strategis yang berkaitan dengan penanganan virus dengan cepat dan tepat, melaksanakan kebijakan langkah-langkah yang diperlukan dalam penanganan Covid-19 serta berperan meningkatkan prosedur penanganan mobilitas Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA) yang masuk ke wilayah Indonesia.¹⁵⁵ Harapan pembentukan Satgas ini dapat melibatkan komponen dari lintas kementerian/lembaga dibantu unsur TNI/POLRI, yang mana penyelenggaraannya dilakukan secara terstruktur dan mandiri. Jadi melihat sifatnya, Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 adalah lembaga *ad hoc* yang mana tidak berwenang dalam jangka panjang (permanen), melainkan hanya berwenang pada saat masa pandemi Covid-19 saja.

Ad hoc sendiri adalah untuk menerangkan suatu panitia/organisasi yang dibentuk untuk jangka waktu tertentu dalam rangka menjalankan atau melaksanakan program khusus. Mengenai sifat dari sebuah lembaga *ad hoc*, apakah bersifat biasa atau independen.¹⁵⁶ Asimov melihat dari segi bagaimana mekanisme pengangkatan dan pemberhentian lembaga *ad hoc* negara tersebut. Menurut Asimov, pemberhentian lembaga *ad hoc* negara independen, hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam dasar hukum pembentukan lembaga *ad hoc*. Sedangkan lembaga *ad hoc* negara biasa, dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden. William F. Fox Jr. menyatakan

¹⁵⁵ Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

¹⁵⁶ A. Ahsin Thohari, *Kedudukan Komisi-Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jentera Jurnal Hukum Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006, (Jakarta: 2006), 22.

bahwa lembaga *ad hoc* adalah bersifat independen bila dinyatakan secara tegas di dalam undang-undang atau dasar pembentukan lembaga *ad hoc*.¹⁵⁷

Model pemisahan kekuasaan negara konvensional hanya mengansumsikan adanya 3 (tiga) cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif. Dalam sistem ketatanegaraan ternyata sudah tidak mampu lagi menjawab kompleksitas Negara modern. Karena itu diperlukan Independent *Regulatory Agencis* yang merupakan *state auxiliary organ* untuk melengkapi institusi ketatanegaraan modern.¹⁵⁸ Maka berdasarkan realitas inilah ada 3 (tiga) landasan argumentasi tentang dasar lahirnya/pemikiran lembaga Negara *ad hoc* di Indonesia yaitu:

1. Sosiologis

Secara sosiolaogis dasar lahirnya suatu lembaga Negara *ad hoc* telah menunjukkan kinerja yang cukup bagus dalam upaya penegakan hukum. Ekspektasi masyarakat masih sangat besar untuk peningkatan kiprah lembaga negara *ad hoc*. Hal ini menunjukkan bahwa kehadiran lembaga negara *ad hoc* mampu menjawab kebutuhan reformasi dan tuntutan zaman serata mengoptimalkan fungsi Negara dalam memberikan pelayanan publik.

2. Konseptual Teoritik

Lembaga Negara *Ad hoc* merujuk pada 2 (dua) konsep/teori, yaitu:

a. *Delegation Doktrin* (teori doktrin pendelegasian wewenang)

¹⁵⁷ Ibid, 23.

¹⁵⁸ M. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983), 110.

b. *The new separation of power* (Teori pemisahan kekuasaan baru).

3. Yuridis Konstitusional

Lembaga Negara *Ad hoc* merujuk pada ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24 ayat (3). Dengan demikian keberadaan lembaga Negara *Ad Hoc* memiliki landasan yang kokoh sehingga pada akhirnya mampu menjawab kompleksitas Negara modern yaitu dalam perlindungan dan penegakan hukum.

Kehadiran lembaga negara *ad hoc*, hadir pertama-tama dan terutama sebagai hasil inisiatif otonom dari negara dalam kerangka untuk memberikan perlindungan dan kepastian bagi publik, hanya saja asal muasal dan motif yang sama sulit dipakai untuk menjelaskan fenomena kontemporer terutama di Indonesia.¹⁵⁹ Berikut alasan hadirnya lembaga *ad hoc* yang ada di Indonesia, yaitu:

1. Kehadiran lembaga-lembaga negara *ad hoc* negara merupakan refleksi dari keresahan negara atas ketidakpastian dan perlindungan atas individu dan kelompok-kelompok marginal, baik dari ancaman kesewenangwenangan pejabat publik maupun dari ancaman sesama warga negara atas ketidakpastian perlindungan atas individu ataupun kelompok

¹⁵⁹ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Jakarta: Aksara Baru, 1983), 13. Lihat juga M.Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959).

2. Kehadiran lembaga negara *ad hoc* sekaligus mencerminkan sentralitas negara sebagai institusi publik, dengan tanggung jawab publik yang besar pula. Inisiatif negara menjadi kunci untuk memahami kehadiran lembaga negara *ad hoc* dan hal itu menjadi mungkin karena negara telah dimengerti dan sekaligus merumuskan dirinya sendiri yang memiliki kewajiban-kewajiban atas publik sebagai konsekuensi logis dari posisinya sebagai representasi kebaikan publik.
3. Perkembangan lembaga negara *ad hoc* merupakan produk sebuah evolusi yang bersifat *incremental* dan komplementer, dan terintegrasikan secara terencana ke dalam desain kelembagaan yang bertumpu pada pembilahan klasik Trias Politika, tidak dibentuk dalam semalam dan juga tidak dimaksudkan untuk menggantikan fungsi lembaga-lembaga negara lainnya.
4. Kehadiran lembaga negara *ad hoc* yang bersifat tunggal dalam kerangka desain kelembagaan yang sudah mapan yang sama sekali berbeda watak masif dari kehadiran lembaga negara *ad hoc* tidak dihadapkan pada persolan kekaburan mandat atau tumpang tindih mandat juga saling meniadakan mandat.¹⁶⁰

Peran dan kedudukan lembaga Negara *Ad Hoc* yang memiliki tugas untuk melayani (*state auxiliary bodies*) dapat tumbuh, berkembang, dan mungkin dihapus. Hal ini tergantung dari situasi dan kondisi Negara itu. Yang perlu diperhatikan adalah agar pemerintah dalam hal ini Presiden dalam membentuk

¹⁶⁰ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), 11.

state auxiliary body harus memperhatikan lembaga yang sudah ada.¹⁶¹ Dan Walaupun tugasnya melayani, akan tetapi secara nasional *state auxiliary bodies* mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam mewujudkan tujuan nasional. Hal ini juga diakui oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 005/PUU-IV/2000 tentang *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, bahwa diatur atau tidaknya suatu lembaga negara dalam undang-undang dasar juga tidak, boleh ditafsirkan sebagai satu-satunya faktor yang menentukan derajat konstitusional lembaga negara yang bersangkutan.

Fungsi dan kewenangan lembaga negara *ad hoc* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mempunyai *constitutional importance* yang artinya memiliki kesamaan derajat dengan lembaga negara yang tercantum didalam Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 walaupun fungsi dan kewenangannya itu tidak secara tegas dan eksplisit dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kerena pada hakikatnya lembaga negara *ad hoc* atau yang lazimnya disebut komisi negara dalam kehadirannya untuk melaksanakan fungsi negara dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang

¹⁶¹ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen* (Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2016), 114.

tercantum dalam Pembukaan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁶²

B. Eksistensi Surat Edaran Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Pada Masa Transisi Covid-19

Keberadaan lembaga negara *ad hoc* seperti halnya Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 ternyata juga mendapat tempat di hati masyarakat sehingga diakui atau tidak semakin memperburuk citra lembaga-lembaga konvensional negara yang lebih dulu lahir, akan tetapi gejala umum yang sering kali dihadapi oleh negara-negara yang membentuk lembaga *ad hoc* adalah persoalan mekanisme akuntabilitas, kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan dan pola hubungan kerjanya dengan kekuasaan pemerintah, kekuasaan menurut undang-undang dan kekuasaan kehakiman. Hal ini tidak terlepas dari pergulatan politik yang terjadi antara kekuatan politik pemerintah dan parlemen saat keduanya memperrebutkan pengaruh dari rakyat dalam pengelolaan negara.

Kekuatan politik pemerintah dipaksa harus berbagi dengan kekuatan lain, inilah yang mengakibatkan persaingan di antara keduanya tidak terelakkan. Tentu saja hal ini membawa dampak negatif berupa ketidakjelasan

¹⁶²Wahyudi Djafar, "Komisi Negara" Antara Latahdan Kecharusan Transisional, Makalah dimuat dalam ASASI ELSAM, Edisi September-Oktober 2009.

pertanggungjawaban dan pola kerja lembaga-lembaga *ad hoc* tersebut karena pembentukannya seringkali tidak dilandasi kebutuhan rasional dan landasan yuridis yang cukup. Sebagai lembaga independen yang terlepas dari hubungan struktural dengan pemerintah, pemerintah tentu tidak berada dalam kapasitas untuk bisa mengontrol secara khusus terhadap lembaga-lembaga *ad hoc* tersebut. Ketidakjelasan mekanisme pertanggungjawaban ini dikarenakan ketentuan yang mengatur lembaga *ad hoc* terkadang menciptakan mekanisme tersendiri yang berbeda satu sama lain tanpa ada perangkat konstitusional yang logis.¹⁶³

Pada dasarnya pembentukan lembaga negara *ad hoc* di Negara Indonesia sengaja dibentuk karena lembaga-lembaga negara yang ada belum dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin terlihat seiring dengan munculnya berbagai persoalan. Selain itu kelahiran lembaga *ad hoc* merupakan sebetulnya ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang dihadapi. Dalam beberapa hal, sepak terjang lembaga *ad hoc* bersentuhan dengan tugas dan kewenangan lembaga-lembaga konvensional sehingga melahirkan persepsi yang berbeda pada masyarakat, seperti halnya lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 yang mana pada masa pandemi Covid-19 lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 mengeluarkan sebuah produk hukum yaitu Surat Edaran.

¹⁶³Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 41.

1. Pengertian Surat Edaran

Surat Edaran adalah surat tertulis yang berisi pemberitahuan resmi yang ditujukan kepada pihak-pihak tertentu di dalam suatu instansi, lembaga, atau organisasi. Terbukti pada Permendagri Nomor 54 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Daerah¹⁶⁴, Peraturan Menteri PAN RB Nomor 80 Tahun 2012 Tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah¹⁶⁵, dan Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pedoman Tata Naskah Dinas.¹⁶⁶ Surat edaran adalah produk hukum yang isinya secara materiil mengikat umum namun bukanlah peraturan perundang-undangan, sebab surat edaran tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Istilah Surat Edaran terdiri dari 2 (dua) kata yang memiliki arti berbeda, yaitu:

- a. Surat, yaitu sarana komunikasi untuk menyampaikan informasi dalam bentuk tulisan pada kertas oleh satu pihak kepada pihak lainnya, baik perorangan maupun organisasi.

¹⁶⁴ Permendagri Nomor 54 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Daerah.

¹⁶⁵ Peraturan Menteri PAN RB Nomor 80 Tahun 2012 Tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah.

¹⁶⁶ Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pedoman Tata Naskah Dinas.

- b. Edaran. Kata edaran disebut juga dengan sirkuler, artinya sesuatu yang dikirim kepada banyak pihak dimana isi dan bentuknya sama.

Jadi, definisi surat edaran bisa juga diartikan sebagai surat pemberitahuan tertulis yang ditujukan kepada banyak pihak dimana isi dan bentuknya sama. Pada umumnya surat edaran ini ditujukan kepada pihak-pihak yang berada dalam ruang lingkup kerja di instansi/ lembaga tertentu. Adapun isi surat edaran tersebut adalah pemberitahuan mengenai hal-hal yang berhubungan dengan lingkup kerja, misalnya pemberitahuan kebijakan baru, perubahan peraturan, dan lain sebagainya.¹⁶⁷

2. Fungsi Surat Edaran

Ada 2 (dua) fungsi utama surat edaran, yaitu:

- a. Sebagai sarana untuk menyampaikan informasi atau pemberitahuan kepada banyak pihak, dimana isi pemberitahuan tersebut sifatnya umum atau bukan rahasia.
- b. Sebagai petunjuk dan penjelasan tentang peraturan/ kebijakan atau tata cara pelaksanaan dan sebagai pengumuman atau pemberitahuan.¹⁶⁸

3. Ciri-ciri Surat Edaran

Berikut ini adalah beberapa ciri surat edaran, yaitu:

- a. Surat edaran merupakan surat resmi dan dibuat dengan bahasa yang baku.

¹⁶⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), 130.

¹⁶⁸ Ibid, 131.

- b. Surat edaran bersifat umum dan bukan rahasia
- c. Surat edaran dibuat dengan isi dan bentuk yang sama untuk banyak pihak
- d. Surat edaran dibuat untuk memberikan pemberitahuan kepada pihak-pihak yang berada di dalam ruang lingkup tertentu.¹⁶⁹

4. Sifat Surat Edaran

Surat edaran merupakan sebuah instrumen administratif yang bersifat internal, artinya hanya dalam ruang lingkup instansi atau lembaga tertentu, surat edaran juga hanya bersifat rekomendatif, artinya tidak mengandung sanksi didalamnya.¹⁷⁰

5. Jenis-Jenis Surat Edaran

Surat edaran dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu:

- a. Surat Edaran Terbatas, yaitu surat yang umumnya dibuat oleh suatu instansi atau organisasi dan ditujukan kepada anggota di dalamnya saja (internal).
- b. Surat Edaran Tak Terbatas, yaitu surat yang dibuat oleh suatu instansi dan ditujukan kepada masyarakat umum. Akan tetapi dengan batas ruang lingkup kewenangan instansi atau lembaga tertentu.¹⁷¹

¹⁶⁹ Ibid, 132.

¹⁷⁰ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1995), 151.

¹⁷¹ Bagir Manan, *Peraturan Kebijaksanaan*, Makalah (Jakarta: 1994), 16.

6. Materi Muatan Surat Edaran

Surat edaran tidak termasuk kategori peraturan perundang-undangan, meskipun muncul kesan sebagai peraturan, sifatnya hanya untuk kalangan internal saja. Dari segi muatan, sebuah surat edaran hanya menjelaskan atau membuat prosedur untuk mempermudah atau memperjelas peraturan yang mesti dilaksanakan. Karena sifatnya hanya memperjelas, maka surat edaran tidak boleh menyimpang apalagi menegasikan peraturan perundang-undangan.¹⁷²

7. Kedudukan Surat Edaran

Surat edaran dalam hal ini bukan peraturan perundang-undangan, oleh sebab itu surat edaran tidak memuat norma tingkah laku (larangan, perintah, izin dan pembebasan), kewenangan dan penetapan. Surat edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Surat edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir peraturan perundang-undangan, tetapi semata-mata hanya untuk memperjelas makna dari peraturan yang ingin diberitahukan. Surat edaran memiliki derajat lebih tinggi dari surat biasa, karena surat edaran memuat petunjuk atau penjelasan tentang hal-hal yang harus dilakukan berdasarkan peraturan. Surat edaran hanya bersifat

¹⁷² Hotma P. Sibuea, *Asas-asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Jakarta: Erlangga, 2009), 50.

pemberitahuan, tidak mengatur sanksi.¹⁷³ Surat edaran merupakan suatu perintah pejabat tertentu kepada bawahan atau orang di bawah binaannya. Surat edaran tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar instansi dan hanya berlaku mengikat di instansi pejabat yang membuatnya. Pejabat penerbit tidak memerlukan dasar hukum karena surat edaran merupakan suatu peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang diterbitkan semata-mata berdasarkan kewenangan bebas, namun patut diperhatikan faktor-faktor penerbitan surat edaran, antara lain:

- a. Hanya diterbitkan karena keadaan mendesak
- b. Ada peraturan terkait yang tidak bersifat multitafsir dan butuh untuk ditafsirkan
- c. Substansi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan
- d. Dapat dipertanggungjawabkan secara moral dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.¹⁷⁴

Surat edaran adalah suatu perintah atau penjelasan yang tidak berkekuatan hukum, artinya tidak ada sanksi hukum bagi yang tidak mematuhi. Apabila dihubungkan dengan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis maka dapat disimpulkan penerbitan surat edaran sebagai berikut:

¹⁷³ Hotma P. Sibuea, *Asas-asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Jakarta: Erlangga, 2009), 54.

¹⁷⁴ *Ibid*, 55.

a. Aspek Filosofis

Pembentukan surat edaran adalah kebutuhan teknis untuk memperjelas norma-norma yang ada di atasnya yang multitafsir, sehingga diatur lebih lanjut melalui surat edaran.

b. Aspek Sosiologis

Surat edaran dibutuhkan dalam kondisi penting dan mendesak untuk memenuhi kekosongan hukum dan mengalami multitafsir

c. Aspek Yuridis

Pembuatan surat edaran tidak merujuk pada peraturan perundang-undangan tertentu dan surat edaran dibuat oleh pemerintah untuk menerangkan atau memperjelas sesuatu hal dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.¹⁷⁵

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa surat edaran tetap harus dianggap sah sepanjang mengatur tingkat internal pejabat di lingkungannya, dengan tetap mempertimbangkan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.¹⁷⁶

Namun perlu digaris bawahi, kedudukan surat edaran dalam sistem hukum di Indonesia bukan sebagai peraturan perundang-undangan, karena surat edaran tidak memenuhi unsur sebagai norma hukum. Melainkan surat edaran adalah peraturan kebijakan (*beleidsregel*) atau peraturan perundang-undangan semu

¹⁷⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 2013), 38.

¹⁷⁶ Ibid, 39.

(*pseudo wetgeving*).¹⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, HM Laica Marzuki dan Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa surat edaran (*beleidsregel*) adalah produk hukum yang isinya secara materiil mengikat umum namun bukanlah peraturan perundang-undangan karena ketiadaan wewenang pembentukannya untuk membentuknya sebagai peraturan perundang-undangan.¹⁷⁸ Pada hakikatnya peraturan kebijakan (*beleidsregel*) tetap harus tunduk pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Ia harus menaati asas pembentukan peraturan kebijakan yang baik. Peraturan kebijakan yang cara tidak langsung mengikat publik akan menimbulkan masalah jika pembentukannya tidak memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang, baik formil maupun materiil.¹⁷⁹ Surat edaran berpotensi menjadi kerikil dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

Lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 sebagai lembaga negara *ad hoc* mengeluarkan sebuah produk hukum, yaitu surat edaran. Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 mengatur tentang pedoman kebijakan strategis yang berkaitan dengan penanganan virus dengan cepat dan tepat, serta melaksanakan kebijakan langkah-langkah yang diperlukan dalam penanganan Covid-19. Dalam penanganan Covid-19

¹⁷⁷ Abdul Latif, *Hukum Administrasi (Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi)* (Jakarta: Prenada Media Group, 14), 90.

¹⁷⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), 160.

¹⁷⁹ M. Mahfud M.D, *Dasar-dasar dan struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), 64.

diperlukannya suatu interpretasi oleh pejabat pengambil kebijakan yang memiliki kewenangan untuk dapat menerbitkan Surat Edaran. Maka dari itu adanya Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Penanganan Covid-19 dimungkinkan merupakan jalan pintas yang diposisikan sebagai “legitimasi yang semu” berkenaan dengan himbauan serta pedoman penanggulangan Covid-19. Hal tersebut patut dimaklumi, mengingat tidak dimungkinkan pembuatan produk hukum yang sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang mestinya dapat memakan waktu cukup lama ditengah-tengah keadaan yang sangat sulit.

Sampai sejauh ini pada tahun 2022 Lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan mengeluarkan 25 (dua puluh lima) Surat Edaran. Dalam hal ini Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Penanganan Covid-19 kebanyakan mengatur masalah perhubungan dan transportasi serta protokol kesehatan yang mana Kementerian Perhubungan juga mengeluarkan Surat Edaran yang mengatur masalah perhubungan dan Kementerian Kesehatan juga mengeluarkan Surat Edaran yang mengatur masalah protokol kesehatan di masa pandemi Covid-19.

Adapun juga pertimbangan hukum (*ratio decidency*) dari dikeluarkannya Surat Edaran oleh lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, yaitu:

1. Guna mencegah penularan strain Virus Corona baru
2. Dapat mencegah masuknya strain baru dari virus penyebab Covid-19 melalui pintu lintas batas negara

3. Meningkatkan prosedur penanganan mobilitas Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA) yang masuk ke wilayah Indonesia
4. Mengendalikan angka kasus aktif Covid-19 di Tanah Air sekaligus mencegah adanya penularan strain baru virus corona yang berpotensi terjadi dari lalu lintas manusia yang masuk ke wilayah Indonesia

Akan tetapi Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 yang masih berlaku sampai saat ini hanya ada 4 (empat) saja, selain itu dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Surat Edaran tersebut meliputi:

1. Surat Edaran Nomor 14 Tahun 2022 Tentang Protokol Kesehatan Sistem *Bubble* Pada Kegiatan Moto GP 2022 di Mandalika Dalam Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19)¹⁸⁰
2. Surat Edaran Nomor 20 Tahun 2022 Tentang Protokol Kesehatan Pada Pelaksanaan Kegiatan Berskala Besar Dalam Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19)¹⁸¹
3. Surat Edaran Nomor 24 Tahun 2022 Tentang Ketentuan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dalam Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19)¹⁸²

¹⁸⁰ Surat Edaran Nomor 14 Tahun 2022 Tentang Protokol Kesehatan Sistem Bubble Pada Kegiatan Moto GP 2022 di Mandalika Dalam Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

¹⁸¹ Surat Edaran Nomor 20 Tahun 2022 Tentang Protokol Kesehatan Pada Pelaksanaan Kegiatan Berskala Besar Dalam Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

¹⁸² Surat Edaran Nomor 24 Tahun 2022 Tentang Ketentuan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dalam Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

4. Surat Edaran Nomor 25 Tahun 2022 Tentang Protokol Kesehatan Perjalanan Luar Negeri Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19)¹⁸³.

Berdasarkan 4 (empat) Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 ada beberapa hal yang memiliki masalah fungsional dikarenakan adanya penyelewengan dari konstitusi dan memuat materi yang sama dengan Surat Edaran maupun Peraturan yang dikeluarkan oleh institusi lain. Seperti pada Surat Edaran Nomor 24 Tahun 2022 Tentang Ketentuan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dalam Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan Surat Edaran Nomor 25 Tahun 2022 Tentang Protokol Kesehatan Perjalanan Luar Negeri Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19). Di dalam 2 (dua) Surat Edaran tersebut menerangkan tentang ketentuan protokol kesehatan untuk WNA maupun WNI yang melakukan perjalanan ke luar negeri maupun dalam negeri, dari isi 2 (dua) Surat Edaran tersebut sama persis seperti Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Kementerian Perhubungan, yaitu:

1. Surat Edaran Nomor 82 Tahun 2022 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dengan Transportasi Udara Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19)¹⁸⁴

¹⁸³ Surat Edaran Nomor 25 Tahun 2022 Tentang Protokol Kesehatan Perjalanan Luar Negeri Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19).

¹⁸⁴ Surat Edaran Nomor 82 Tahun 2022 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dengan Transportasi Udara Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19)

2. Surat Edaran Nomor 83 Tahun 2022 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dengan Transportasi Laut Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*¹⁸⁵
3. Surat Edaran Nomor 84 Tahun 2022 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dengan Transportasi Perkeretaapian Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*¹⁸⁶
4. Surat Edaran Nomor 85 Tahun 2022 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dengan Transportasi Darat Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*¹⁸⁷
5. Surat Edaran Nomor 87 Tahun 2022 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Luar Negeri Dengan Transportasi Laut Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.¹⁸⁸

Berdasarkan 5 (lima) Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di atas, memiliki kesamaan isi dengan Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Kementerian Perhubungan. Meskipun Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Kementerian Perhubungan memisah-misahkan antara penggunaan transportasi darat, laut, udara maupun perkeretaapian, namun

¹⁸⁵ Surat Edaran Nomor 83 Tahun 2022 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dengan Transportasi Laut Pada Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

¹⁸⁶ Surat Edaran Nomor 84 Tahun 2022 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dengan Transportasi Perkeretaapian Pada Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

¹⁸⁷ Surat Edaran Nomor 85 Tahun 2022 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dengan Transportasi Darat Pada Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

¹⁸⁸ Surat Edaran Nomor 87 Tahun 2022 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Luar Negeri Dengan Transportasi Laut Pada Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

isi dan intruksi yang digunakan sama dengan Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19.¹⁸⁹ Hal ini menimbulkan polemik di mata masyarakat karena Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 sebagai lembaga negara *ad hoc* yang kewenangannya bersentuhan dengan kewenangan lembaga negara konvensional seperti Kementerian Perhubungan, sehingga melahirkan persepsi yang berbeda pada masyarakat. Hal inilah yang menimbulkan efek samping dari produk hukum, yaitu adanya obesitas peraturan dan rawan terjadinya benturan peraturan. Surat edaran semacam itu dikeluarkan bisa jadi karena faktor kesengajaan, bisa pula karena ketidaktahuan. Disebut kesengajaan dikarenakan pejabat tertentu beranggapan mempunyai diskresi untuk membuat norma tertentu atau suatu produk hukum. Secara hukum, pejabat boleh saja menggunakan diskresinya untuk membuat suatu norma tertentu asalkan terhadap apa yang belum diatur. Jika sudah ada yang mengatur maka tidak diperbolehkan, tindakan tersebut bisa disebut dengan *ultra vires* atau bertindak di luar kuasa. Tindakan *ultra vires* dinyatakan tidak sah karena dilakukan tanpa adanya landasan hukum. Faktor ketidak tahuan juga disebabkan kurangnya pengetahuan dan pemahaman pejabat yang menerbitkan surat edaran terhadap

¹⁸⁹ Fitriani Ahlan Sjarif dan Efraim Jordi Kastanya, “Surat Edaran Sebagai Instrumen Administrasi Negara di Masa Pandemi Covid-19”, Jurnal Hukum dan Pembangunan 51 No. 3, Universitas Indonesia, 2021.

peraturan perundang-undangan. Maka dari itu pejabat juga perlu melakukan harmonisasi peraturan sebelum menerbitkan *regeling* atau *beschikking*.¹⁹⁰

Kemudian pada Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Nomor 25 Tahun 2022 Tentang Tentang Protokol Kesehatan Perjalanan Luar Negeri Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) juga mengatur mengenai pelaku perjalanan luar negeri yang akan memasuki wilayah negara Indonesia melalui pintu masuk bandara, pelabuhan dan pos lintas batas negara yang sudah ditentukan titiknya. Bisa disimpulkan bahwa ketentuan pada Surat Edaran Nomor 25 Tahun 2022 bersifat instruksional dan mengikat secara umum seperti layaknya peraturan perundang-undangan. Sangat disayangkan sekali jika untuk mengatur masyarakat pada masa pandemi Covid-19 hanya menggunakan Surat Edaran yang substansinya tidak mengandung sanksi. Memang tidak bisa dipungkiri, dimungkinkan adanya Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Penanganan Covid-19 merupakan solusi maupun jalan pintas dalam menghadapi situasi yang pelik seperti ini.

Saat ini Negara Indonesia memasuki masa transisi Covid-19 yang mana berbagai peraturan pencegahan penularan Covid-19 mulai dilonggarkan. Presiden juga sudah mendeklarasikan bahwa Indonesia memasuki masa transisi Covid-19 menuju endemi, akan tetapi surat edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas

¹⁹⁰ Muhamad Beni Kurniawan, “Politik Hukum Pemerintah dalam Penanganan Pandemi Covid-19 ditinjau dari Perspektif Hak Asasi atas Kesehatan”, Jurnal HAM Volume 12 No. 1, Universitas Indonesia, April 2021.

Percepatan Penanganan Covid-19 masih berlaku sampai saat ini. Sejak pandemi Covid-19 banyak sekali lembaga-lembaga yang mengeluarkan Surat Edaran yang seolah-olah sebagai produk hukum yang mengikat. Dalam implementasi sebuah produk hukum, pemerintah tidak bisa hanya mengandalkan pada himbauan saja, akan tetapi harus dengan sanksi hukum yang tegas dan jelas kepada pelanggarnya.

Menurut Zainal Arifin Mochtar pada hakikatnya Surat Edaran boleh dikeluarkan oleh institusi atau lembaga manapun termasuk lembaga negara independen ataupun *ad hoc*,¹⁹¹ karena berkaitan dengan *freiss ermesen* atau *discretionary power* (diskersi) yang bisa disebut juga kebebasan bertindak oleh lembaga yang mengeluarkan Surat Edaran Tersebut, akan tetapi Surat Edaran bukan termasuk ke dalam produk hukum sesuai hierarki peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.¹⁹² Jadi bisa disimpulkan Surat Edaran tidak boleh bersentuhan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan sesuai hierarki yang ada di Pasal 7. Namun jika dilihat dari awal ketika Negara Indonesia terpapar Covid-19, Presiden Jokowi belum menyatakan status kedaruratan yang merujuk pada pasal-pasal tentang keadaan bahaya yang ada di UUD 1945 seperti Pasal 12 dan 22, akan tetapi Presiden Jokowi menetapkan status kedaruratan bencana non-alam

¹⁹¹Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen* (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), 130.

¹⁹²Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Pers, 2005), 67.

dan kedaruratan kesehatan masyarakat.¹⁹³ Hal tersebut menimbulkan konsekuensi yuridis bahwa keadaan darurat yang disebabkan oleh Covid-19 bukan merupakan keadaan darurat dalam arti *state of emergency*. Sehingga walaupun keadaan darurat ditetapkan, dengan tidak dilibatkannya Pasal 12 UUD 1945 maka keadaan darurat tersebut hanya bersifat *de facto* bukan *de jure*. Pemerintah Indonesia mencoba menafsirkan bahwa Covid-19 bukan merupakan kedaruratan yang disebabkan oleh gangguan keamanan. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya pengaktifasian keadaan darurat yang merujuk pada Pasal 12 UUD 1945. Pada kondisi darurat dapat membenarkan Presiden melakukan tindakan luar biasa dengan syarat diawali dengan pendeklarasian terlebih dahulu melalui ketentuan keadaan darurat konstitusional.¹⁹⁴

Dapat disimpulkan dengan tidak adanya aktivasi dari Pasal 12 UUD 1945, maka rezim hukum yang berlaku adalah hukum dalam keadaan normal dan tidak diperbolehkan adanya penyimpangan terhadap konstitusi (UUD 1945) meskipun sudah ada pendeklarasian dari presiden mengenai masa transisi Covid-19.

¹⁹³ Novianto Murti Hantoro, "Evaluasi Hukum Penanganan Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat", Jurnal Pusat Penelitian Badan Keahlian ekretariat Jenderal DPR RI, 2021.

¹⁹⁴ Isnaini Apri Dawat dan Shinta Rukmi Budiastuti, "Peran Hukum saat Pandemi sebagai Terobosan dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat", Jurnal Penelitian Universitas Kuningan Volume 12 No. 1, 2021.

BAB IV

PENETAPAN STATUS TRANSISI COVID-19 PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA DARURAT DAN KONSTITUSI

A. Masa Pandemi Covid-19 ke Masa Transisi Covid-19 di Negara Indonesia

Pada tahun 2020 lalu Negara Indonesia dilanda wabah penyakit Covid-19 yang sangat merugikan bangsa. Dimana pemerintah membatasi semua kegiatan yang berada di dalam maupun di luar ruangan. Pandemi Covid-19 telah membawa perubahan besar bagi seluruh lapisan masyarakat di berbagai aspek. Pandemi Covid-19 memaksa pembatasan aktivitas sosial antar individu satu dengan lainnya, sehingga memunculkan kebiasaan yang berbeda dari kehidupan sebelumnya.¹⁹⁵ Wabah pandemi Covid-19 seperti tentunya mengubah nilai-nilai sosial dan budaya masyarakat yang berdampak pada perubahan pola pikir, pandangan, serta sikap masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Berbagai aktivitas sosial yang sebelumnya dapat dilakukan secara leluasa, kini harus dilakukan dengan menerapkan protokol kesehatan guna mencegah penularan Covid-19.

Dampak pandemi ini juga menyerang berbagai sektor, baik dari sisi kesehatan, budaya, perekonomian, politik, hukum maupun bidang pendidikan yang berimplikasi terhadap pembatasan aktivitas.¹⁹⁶ Contohnya seperti aktivitas

¹⁹⁵ Adityo Susilo, *Coronavirus Disease 2019: Tinjauan Literatur Terkini “Jurnal Penyakit Dalam Indonesia”*, No. 1, 2020.

¹⁹⁶ Victor Juzuf Sedubun, “Pembentukan Produk Hukum Daerah Selama Pandemi Covid-19”, *Jurnal, Universitas Pattimura*, t.t.

jual beli di pasar tradisional yang sebelumnya leluasa untuk bertransaksi namun pada masa pandemi banyak penjual yang harus gulung tikar, aktivitas belajar mengajar di sekolah maupun perguruan tinggi juga ditutup dan terpaksa harus dilakukan secara daring dengan memanfaatkan teknologi yang ada, dan masih banyak lagi fenomena-fenomena yang terjadi saat pandemi Covid-19. Bisa disimpulkan dari fenomena-fenomena tersebut bahwa pada masa pandemi Covid-19 Negara Indonesia mengalami kedaruratan yang sangat besar dampaknya bagi masyarakat dari aspek manapun.

Pada hakikatnya jika terjadi keadaan yang seperti ini, maka yang berhak mendeklarasikan status kedaruratan adalah Presiden¹⁹⁷, akan tetapi dari awal pandemi Covid-19 Presiden Jokowi belum menyatakan status kedaruratan yang berpatokan dengan Pasal-pasal tentang keadaan bahaya yang ada di UUD 1945 seperti Pasal 12 dan 22, akan tetapi Presiden Jokowi menetapkan status kedaruratan bencana non-alam dan kedaruratan kesehatan masyarakat yang berpatokan pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana,¹⁹⁸ Undang-Undang Nomor 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial,¹⁹⁹ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan,²⁰⁰ dan Undang-Undang

¹⁹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), 23.

¹⁹⁸ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

¹⁹⁹ Undang-Undang Nomor 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

²⁰⁰ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan.

Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan²⁰¹ yang mana semua undang-undang yang dijadikan rujukan pada masa pandemi Covid-19 tidak berkaitan dengan Pasal 12 dan 22 UUD 1945.²⁰² Selain itu PERPU Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan²⁰³, meskipun yang menjadi rujukan adalah pasal 22 UUD 1945, akan tetapi dalam PERPU tersebut hanya memuat penggunaan anggaran keuangan negara untuk diprioritaskan dalam upaya menanggulangi dampak Covid-19, namun tidak ada upaya pencegahan dari Covid-19.

Bisa disimpulkan bahwa jika belum ada pengumuman status kedaruratan dari Presiden, maka status negara masih dalam kondisi normal. Akan tetapi jika dilihat dari faktanya yang ada di Negara Indonesia seperti adanya pembatasan aktivitas dan dampak pandemi ini juga menyerang berbagai sektor, baik dari sisi kesehatan, budaya, perekonomian, politik, hukum maupun bidang pendidikan ataupun sektor lainnya²⁰⁴, maka bisa disebut sebagai keadaan darurat karena telah

²⁰¹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan.

²⁰² Pasal 12 dan 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁰³ PERPU Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

²⁰⁴ Adiyanto, "Pandemi Dan Ancaman Terhadap Demokrasi", Media Indonesia.

memenuhi indikasi-indikasi kedaruratan yang seharusnya bisa menggunakan Hukum Tata Negara Darurat.

Namun pada saat ini Negara Indonesia memasuki tahun ketiga dalam menghadapi pandemi Covid-19, masyarakat juga sudah semakin terbiasa menerapkan protokol kesehatan (prokes). Berdasarkan seroprevalensi per Maret 2022 menunjukkan 99,2 persen masyarakat Indonesia sudah memiliki antibodi Covid-19 baik karena terinfeksi atau vaksinasi. Pada pertengahan Maret juga berbagai peraturan pencegahan penularan Covid-19 mulai dilonggarkan. Contohnya kini aturan duduk di KRL tidak lagi menerapkan jaga jarak, penumpang kereta maupun pesawat pun tidak perlu lagi menunjukkan hasil tes PCR maupun antigen, dan masih banyak lagi aktivitas-aktivitas di ruang terbuka dilonggarkan. Apakah ini tandanya pandemi sudah usai? Bisakah Indonesia mencapai status endemi? Dapat disimpulkan bahwa Negara Indonesia saat ini mengalami masa transisi dari pandemi menuju endemi. Akan tetapi tidaklah mudah untuk menetapkan status endemi dikarenakan kasus ini terjadi secara global, Negara Indonesia tidak bisa mengambil keputusan sendiri mengenai bahwa ini sudah menjadi endemi. Kementerian Kesehatan menjelaskan bahwa terdapat beberapa pertimbangan dalam memutuskan transisi pandemi menuju endemi.

B. Penetapan Status Transisi Covid-19 Perspektif Hukum Tata Negara Darurat dan Konstitusi

Pada tahun 2020 oleh WHO sebagai *Health Emergency of International Concern* (PHEIC) mengumumkan bahwa seluruh dunia dihebohkan oleh penyebaran penyakit yang mematikan yaitu *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19). Penyebaran virus Covid-19 semakin merebak dan melanda seluruh negara yang ada di dunia sejak pertama kali diumumkan oleh WHO. Berbagai negara berupaya untuk menerapkan banyak cara yang bertujuan untuk menanggulangi penyebaran Covid-19 melalui beragam kebijakan yang berujung pada pembatasan pergerakan orang. Berbagai negara berupaya memilih regulasi hukum yang akan digunakan dalam menentukan berbagai kebijakan yang akan dilakukan untuk penanganan Covid-19 jika dilihat dari segi hukum.

Menurut banyak catatan ada beberapa negara yang telah memiliki regulasi hukum yang khusus mengatur mengenai wabah penyakit dan krisis kesehatan, namun dilihat dari faktanya regulasi hukum tersebut ternyata tidak mampu menanggulangi kompleksitas krisis yang diakibatkan oleh Covid-19. Ternyata banyak negara juga yang tidak memiliki regulasi hukum yang sangat relevan untuk menanggulangi wabah penyakit *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19). Adanya juga penetapan status kedaruratan konstitusionalnya di berbagai negara untuk menanggapi wabah penyakit Covid-19.

Sejak pandemi Covid-19 mewabah di Negara Indonesia, kurang lebih membutuhkan waktu 1 (satu) bulan untuk mengumumkannya pertama kali di Negara Indonesia, hingga akhirnya Presiden memutuskan untuk menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease*,²⁰⁵ dan menggunakan kewenangan konstitusionalnya berdasarkan UUD 1945 Pasal 22 untuk menerbitkan PERPU (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang) Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.²⁰⁶ Tidak hanya berhenti sampai disitu, Presiden menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) sebagai Bencana Nasional 1 (satu) bulan kemudian.²⁰⁷

Berbagai penetapan keadaan darurat tidak terlepas dari ragam dan jenis kedaruratan yang terdapat dalam hukum positif di Indonesia. Negara dalam keadaan darurat menimbulkan konsekuensi pembolean bagi pemerintah untuk

²⁰⁵ Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease.

²⁰⁶ PERPU Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

²⁰⁷ Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

melakukan pengabaian terhadap berlakunya prinsip dasar pada setiap adanya pendeklarasiandari Presiden, seperti halnya penyimpangan hukum dan penangguhan hak asasi manusia dalam perspektif Hukum Tata Negara Darurat.²⁰⁸ Adanya pemberlakuan keadaan darurat bisa dipandang sebagai bentuk yang memungkinkan bagi negara untuk dapat membentuk regulasi hukum secara cepat dan dapat menanggulangi krisis, namun disisi lain pemberian justifikasi kekuasaan bagi pemerintah sangat terlalu luas untuk melakukan berbagai pembatasan-pembatasan yang justru menimbulkan kerawanan untuk disalahgunakan.²⁰⁹

PBB (Perserikatan Bangsa-bangsa) menyampaikan keresahan adanya penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah negara dalam krisis pandemi Covid-19, agar setiap negara menghindari tindakan keamanan yang berlebihan dalam menanggapi wabah Covid-19. Semua negara yang ada di dunia memilih untuk mendeklarasikan dan menetapkan status keadaan darurat yang diharuskan untuk menaati prinsip dan aturan yang tertuang dalam Hukum Internasional dengan mengutamakan pendekatan hak asasi manusia. Banyak kasus yang membuat ambigu jika berkaca pada berbagai keadaan darurat yang pernah terjadi di Negara Indonesia. Jika dilihat ada beberapa kali kasus di Negara Indonesia yang dihadapkan pada kondisi darurat namun jarang sekali pemerintah Indonesia

²⁰⁸ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 1996), 26.

²⁰⁹ Agus Adhari, "Ambiguitas Pengaturan Keadaan Bahaya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis dan*, 2019.

menetapkan keadaan darurat secara resmi menurut hukum.²¹⁰ Namun tindakan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia justru adalah tindakan luar biasa seperti dalam keadaan darurat. Hal tersebut membuat ambiguitas yang tidak relevan dengan regulasi di Negara Indonesia.

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa “*Suatu negara tidak akan pernah sempurna jika tidak menyediakan segala sesuatu berdasarkan hukum, dan menyediakan sarana dan wahana untuk mengatasi setiap keadaan darurat untuk menata hukumnya sebagaimana mestinya*”.²¹¹ Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945 inilah yang diadopsikan oleh Negara Indonesia dalam menetapkan status kedaruratan.

Pada fakta yang terjadi, banyak sekali macam-macam regulasi hukum yang menjadi dasar pemberlakuan keadaan darurat. Keadaan darurat sendiri sangat bervariasi dan berragam bentuk, tingkat dan skala bahayanya jika dilihat dari kategorinya. Keadaan darurat secara umum bisa datang baik dari dalam (*internal*), ataupun dari luar (*external*). Ancaman dari dalam (*internal*) identik dengan ancaman pemberontakan, kerusuhan sosial, bencana alam ataupun non alam, yang satu ini bencana non alam identik dengan wabah penyakit menular. Sedangkan ancaman dari luar (*external*) identik dengan ancaman militer baik bersenjata maupun tidak bersenjata, namun tetap mengancam jiwa dan raga warga negara.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), 14.

Perihal keadaan darurat di Negara Indonesia bisa dilihat di beberapa konstitusi yang pernah berlaku jika dilihat secara umum, seperti dalam konstitusi RIS Tahun 1949 dan UUDS Tahun 1950. Sekarang ini materi muatan dalam keadaan darurat di Negara Indonesia bisa dilihat di dalam konstitusi negara kita yaitu Undang-Undang Dasar 1945 yang mana diatur dalam Pasal 12 dan 22. Perlu diketahui dari 2 (dua) ketentuan pasal tersebut terdapat 2 (dua) terminologi yang digunakan untuk memaknai suatu kondisi darurat, yaitu “*keadaan bahaya*” yang merujuk pada Pasal 12, dan “*kegentingan yang memaksa*” yang merujuk pada Pasal 22.²¹²

M. Yamin berpendapat bahwa keadaan bahaya sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 12 UUD 1945 merupakan situasi yang disebut sebagai *martial law* atau *staat van beleg*. Jika ditelusuri dalam rancangan UUD 1945 yang dibahas pada sidang BPUPKI pada tanggal 13 Juli 1945, rumusan mengenai keadaan bahaya dalam Pasal 12 UUD 1945 berawal dari Pasal 10 RUU UUD 1945 dengan rumusan:

“Presiden menjatakan “staat van beleg”. Syarat-syarat dan akibat “staat van beleg” ditetapkan dengan undang-undang”.

Istilah “*staat van beleg*” tersebut kemudian disempurnakan dengan frasa “*keadaan bahaya*”. Sehingga rumusannya kini menjadi:

“Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat “keadaan bahaya” ditetapkan dengan undang-undang”.

²¹² Pasal 12 dan 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perihal yang dikemukakan oleh M. Yamin, jika diketahui Pasal 12 UUD 1945 merupakan pasal yang memberi kewenangan penyimpangan hukum dalam kondisi darurat secara konstitusional atau secara resmi menurut konstitusi. Pasal tersebut secara eksklusif memberikan kewenangan tersebut hanya kepada Presiden sebagai kepala Negara yang mempunyai kewajiban untuk mendeklarasikan guna menetapkan status kedaruratan. Kewenangan presiden untuk mendeklarasikan mengenai keadaan darurat dalam Pasal 12 UUD 1945 tersebut tidak hanya semata-mata untuk memproklamkan, melainkan lebih jauh dari itu yaitu merubah rezim hukum tata negara yang awalnya normal menjadi rezim hukum tata negara darurat karena kondisi negara dalam keadaan darurat.²¹³ Bisa dikatakan Pasal 12 UUD 1945 merupakan tombol aktivasi atau sumber berlakunya hukum tata negara darurat. Dengan demikian, berlakunya suatu keadaan darurat dalam hukum tata negara menyebabkan perbuatan yang bersifat melawan hukum (*onrecht*) dapat dibenarkan untuk dilakukan karena adanya *reasonable necessity*.

Penjabaran lebih lanjut mengenai Pasal 12 UUD 1945 perihal syarat pemberlakuan, penghapusan dan akibat hukum pemberlakuan keadaan darurat diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya. PERPU yang saat ini masih berlaku mengikat dan satu-satunya yang mengatur klausal mengenai keadaan darurat yang menjadikan Pasal 12 dalam konsiderannya. Dalam PERPU Nomor 23 Tahun

²¹³ Daniel Yusmic P, *PERPU Dalam Teori dan Praktik* (Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2021), 131.

1959 keadaan bahaya dibagi menjadi 3 (tiga)²¹⁴ yaitu keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer dan keadaan darurat perang yang dijelaskan dan dijabrakan secara spesifik.²¹⁵

Berbeda halnya dengan Pasal 22 UUD 1945, Pasal ini merupakan dasar kewenangan bagi Presiden dalam domain pengecualian atas fungsi legislatif. Mengapa dikatakan demikian? Karena atas dasar Pasal 22 ini, Presiden memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan yang secara hierarki berkedudukan sama dengan undang-undang tanpa melibatkan DPR. Menurut Jimly Asshiddiqie istilah “*hal ihwal kegentingan yang memaksa*” dalam Pasal 22 UUD 1945 memiliki cakupan yang cukup luas, tidak selalu identik dengan keadaan bahaya seperti dalam Pasal 12 UUD 1945. Hal demikian ditafsirkan pula oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan MK No. 003/PUU-III/2005 bahwa hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak harus disamakan dengan keadaan bahaya. Frasa “*kegentingan yang memaksa*” adalah domain subjektifitas presiden untuk menentukan yang kemudian akan menjadi keadaan objektif ketika PERPU disetujui oleh DPR dan menjadi undang-undang. Maka sebenarnya Pasal 12 dan 22 UUD 1945 saling berkorelasi dan berkaitan erat satu sama lain. Oleh karena itu, ada 2 (dua) tipe PERPU menurut Jimly Asshiddiqie yaitu:

²¹⁴ PERPU Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya.

²¹⁵ “*Pembentukan Perppu: Dan Materi Muatan Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan PERPPU di Negara-Negara Presidensial*,” Jurnal Hukum dan Pembangunan, 2018.

1. PERPU yang dibentuk dalam keadaan mendesak tetapi kondisi negara dalam keadaan normal
2. PERPU yang dibentuk memang ketika negara sudah secara resmi memberlakukan keadaan darurat²¹⁶

Selain konsep kedaruratan yang sudah dijelaskan di atas, masih terdapat undang-undang yang materi muatannya mengatur keadaan darurat atau suatu keadaan yang dikecualikan pada kondisi normal, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana²¹⁷
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Konflik Sosial²¹⁸
3. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan Penanganan Krisis Sistem Keuangan²¹⁹
4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan.²²⁰

Beberapa ketentuan kedaruratan dalam undang-undang di atas sepintas memiliki kemiripan, yaitu sama-sama memuat ketentuan pengecualian terhadap kondisi normal. Ketentuan tersebut memiliki model kedaruratannya sendiri-sendiri yang didasarkan pada kekhususannya. Akan tetapi, dalam undang-undang

²¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), 205.

²¹⁷ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

²¹⁸ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Konflik Sosial.

²¹⁹ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan Penanganan Krisis Sistem Keuangan.

²²⁰ Tomy Michael, "Hukum Tata Negara Darurat Corona di Indonesia", *Jurnal Mimbar Keadilan*, Volume 13, No. 2, Agustus 2020, 163.

yang menjadi dasar pemberlakuan keadaan darurat tersebut di atas tidak ada unsur Pasal 12 UUD 1945 yang dijadikan dasar pembentukannya atau dalam konsiderannya. Hal tersebut menimbulkan konsekuensi yuridis bahwa keadaan darurat bahwa bukan merupakan keadaan darurat dalam arti *state of emergency*. Sehingga walaupun keadaan darurat ditetapkan, dengan tidak dilibatkannya Pasal 12 UUD 1945 maka keadaan darurat tersebut hanya bersifat *de facto* bukan *de jure*.

Pada masa pandemi Covid-19 yang terjadi di Negara Indonesia Presiden Jokowi belum menyatakan status kedaruratan yang merujuk pada pasal-pasal tentang keadaan bahaya yang ada di UUD 1945 seperti Pasal 12 dan 22, akan tetapi Presiden Jokowi menetapkan status kedaruratan bencana non-alam dan kedaruratan kesehatan masyarakat,²²¹ undang-undang yang dijadikan rujukan pada masa pandemi Covid-19 di Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana²²²
2. Undang-Undang Nomor 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial²²³
3. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan²²⁴
4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan

²²¹ Rizki Bagus Prasetio, “Pandemi Covid-19: Perspektif Hukum Tata Negara Darurat dan Perlindungan HAM”, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, Volume 15 No. 2, Juli 2021.

²²² Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

²²³ Undang-Undang Nomor 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

²²⁴ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan.

Semua undang-undang yang dijadikan rujukan pada masa pandemi Covid-19 tidak berkaitan dengan Pasal 12 dan 22 UUD 1945. Selain itu PERPU Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, meskipun dalam konsideran undang-undang tersebut adalah pasal 22 UUD 1945 yang menyatakan “*hal ihwal kegentingan yang memaksa*”, akan tetapi dalam PERPU tersebut hanya memuat penggunaan anggaran keuangan negara untuk diprioritaskan dalam upaya menanggulangi dampak Covid-19, namun tidak ada upaya pencegahan dari Covid-19. Akan tetapi jika dilihat dari faktanya yang ada di Negara Indonesia seperti adanya pembatasan aktivitas dan dampak pandemi ini juga menyerang berbagai sektor, baik dari sisi kesehatan, budaya, perekonomian, politik, hukum maupun bidang pendidikan ataupun sektor lainnya, maka bisa disebut sebagai keadaan darurat karena telah memenuhi indikasi-indikasi kedaruratan yang seharusnya bisa menggunakan Hukum Tata Negara Darurat.

Jika dikaitkan dengan kebijakan hukum dalam menangani Covid-19 yang ada di Indonesia, diketahui bahwa pemerintah memilih untuk menggunakan undang-undang biasa dalam memerangi pandemi Covid-19. Kebijakan tersebut tercermin dengan ditetapkannya status Kedaruratan Kesehatan Masyarakat melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 dan Darurat Bencana Non-Alam

melalui Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020. Kerangka model kedaruratan yang dipilih oleh Negara Indonesia adalah dengan menggunakan undang-undang *eksisting* yang mengatur kedaruratan kesehatan masyarakat atau bencana, meskipun konstitusi sudah menyediakan klausul pemberlakuan keadaan bahaya menurut Pasal 12 UUD 1945.²²⁵ Sebelumnya sempat muncul wacana pemberlakuan darurat sipil berdasarkan PERPU Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya, hanya saja menurut berbagai kalangan dinilai tidak tepat, sebab darurat sipil dalam PERPU Nomor 23 Tahun 1959 lebih menekankan pada krisis yang didasarkan gangguan keamanan dan bersifat militeristik. Bisa disimpulkan bahwasannya PERPU Nomor 23 Tahun 1959 adalah produk dari rezim orde lama yang sangat tidak relevan sekali jika digunakan pada masa sekarang ini.

Merujuk pada kebijakan di atas, pemerintah Indonesia mencoba menafsirkan bahwa Covid-19 bukan merupakan kedaruratan yang disebabkan oleh gangguan keamanan. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya pengaktifasian keadaan darurat yang merujuk pada Pasal 12 UUD 1945. Adanya keengganan melibatkan Pasal 12 UUD 1945 tidak lain disebabkan karena adanya pandangan bahwa pasal ini dinilai sebagai perwujudan kewenangan otoritarianisme dari Presiden.²²⁶

²²⁵ Muhammad Syarif Nuh, “*Hakekat Keadaan Darurat Negara (State of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*”, Jurnal Hukum, Volume 18, No. 2, April 2011, 229.

²²⁶ Sean Mollow, *Emergency Law Respons to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Prosesess* (Stockholm: International IDEA, 2020), 10.

Padahal pasal tersebut merupakan satu-satunya pasal yang memungkinkan negara melakukan manajemen krisis saat berbagai ancaman senyatanya hadir mengancam eksistensi negara. Menurut Jimly Asshiddiqie disetiap negara modern sudah lazim didalam konstitusinya menyediakan ketentuan layaknya Pasal 12 UUD 1945. Bahkan sistem pemerintahan darurat di zaman modern telah menyediakan berbagai variasi yang lebih fleksibel dan menarik dalam menghadapi keadaan-keadaan genting.²²⁷

Di dalam konstitusi selain berisi sistem hukum yang berlaku normal sebagai pelindung hak dan kebebasan, dan disisi lain berisi sistem hukum yang berlaku dalam keadaan darurat (*state of emergency*). Oleh karena itu, kondisi darurat dapat membenarkan Presiden melakukan tindakan luar biasa dengan syarat diawali dengan pendeklarasian terlebih dahulu melalui ketentuan keadaan darurat konstitusional.²²⁸ Hal inilah yang tidak dilakukan dalam pemberlakuan keadaan darurat pada masa pandemi Covid-19 di Indonesia. Presiden hanya menetapkan keadaan darurat kesehatan dan darurat bencana Covid-19. Baik pada Keppres Nomor 11 Tahun 2020 maupun Keppres Nomor 12 Tahun 2020 tidak menjadikan atau melibatkan Pasal 12 UUD 1945 dalam konsiderannya. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa keadaan darurat yang dimaksud adalah keadaan darurat biasa, bukan keadaan darurat dalam arti *state of emergency*. Dengan tidak adanya aktivasi dari Pasal 12 UUD 1945, maka rezim hukum yang

²²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), 67.

²²⁸ Jimly Asshiddiqie, "*Diktator Konstitusional dan Hukum Pengecualian*", 2020, 22.

berlaku adalah hukum dalam keadaan normal dan tidak diperbolehkan adanya penyimpangan terhadap konstitusi (UUD 1945).

Pada masa pandemi Covid-19, selain menggunakan undang-undang yang berlaku, pemerintah juga mengeluarkan instrumen hukum baru yaitu PERPU Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan demi memenuhi kebutuhan hukum selama penanganan Covid-19. Hal ini dapat dilihat dari judul maupun konsideran PERPU tersebut yang secara eksplisit mencantumkan frasa “Covid-19”. Dalam konsideran PERPU ini memang melibatkan Pasal 22 UUD 1945, namun demikian sama halnya penetapan status keadaan darurat yang sebelumnya diterbitkan, PERPU ini tidak melibatkan Pasal 12 UUD 1945 sebagai dasar pembentukannya. Maka dapat disimpulkan bahwa PERPU Nomor 1 Tahun 2020 ini bukan merupakan PERPU darurat, melainkan PERPU dalam keadaan biasa.

Berlakunya PERPU Nomor 1 Tahun 2020 sebagai PERPU biasa secara normatif tidak boleh bertentangan dengan konstitusi (UUD 1945), karena pada hakikatnya PERPU biasa diniatkan untuk menjadi layaknya undang-undang biasa yang berlaku permanen jika memang disetujui oleh DPR, dan jika ditolak maka

PERPU tersebut harus dicabut.²²⁹ Namun pada saat ini PERPU tersebut telah disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang. Dengan berlakunya sebagai undang-undang biasa maka keberlakuannya sama seperti undang-undang pada umumnya, yakni berlakunya tidak hanya untuk jangka waktu tertentu seperti halnya PERPU darurat, melainkan berlaku permanen atau untuk jangka panjang.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang menimbulkan problematika ketatanegaraan, sebab dari segi tujuan pembentukannya. Undang-undang yang dahulunya PERPU Nomor 1 Tahun 2020 tersebut ditujukan secara terbatas yaitu untuk dan selama masa pandemi Covid-19. Jika masa pandemi Covid-19 telah selesai maka berbagai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 sudah pasti tidak relevan lagi untuk diterapkan. Terlebih lagi dari segi substansi

²²⁹ Beni Kurnia Illahi dan Haykal, “Prinsip dan Dinamika Hukum Keuangan Negara Darurat dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19”, *Jurnal Rechtvinding*, Volume 10, No. 1, April 2021, 22.

ketentuan dalam undang-undang tersebut banyak membatalkan berbagai ketentuan dalam undang-undang lainnya.²³⁰

Pada masa pandemi Covid-19 banyak sekali pakar Hukum Tata Negara memperdebatkan dan mempersoalkan hal ini. Contohnya seperti Jimly Asshiddiqie dan Mahfudz MD. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa Indonesia pada masa Pandemi Covid-19 tidak diperbolehkan terjadi penyimpangan terhadap konstitusi dikarenakan dari awal masa pandemi Covid-19 Presiden tidak/belum menetapkan status keadaan darurat meskipun telah memenuhi indikasi-indikasi darurat, maka hukum yang digunakan adalah hukum dalam keadaan normal.²³¹ Sebaliknya, Mahfudz MD mengatakan bahwa Indonesia pada masa pandemi Covid-19 diperbolehkan menyimpang dari konstitusi dikarenakan telah memenuhi unsur-unsur dan indikasi kedaruratan meskipun tidak/belum dideklarasikan oleh Presiden.²³² Bisa disimpulkan bahwa Jimly Asshiddiqie menggunakan aliran positivisme yang mana sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan Mahfudz MD menggunakan asas utilitariansime yang mengedepankan kemanfaatan untuk warga negara dalam memerangi Covid-19.

Namun pada saat ini Negara Indonesia memasuki tahun ketiga dalam menghadapi pandemi Covid-19, masyarakat juga sudah semakin terbiasa

²³⁰Sefriani, "Kewenangan Negara Melakukan Pengurangan Dan Pembatasan Terhadap Hak Sipil Politik," *Jurnal Konstitusi* 1, 2012.

²³¹ Mardatillah, "Pandangan Jimly Terkait Perppu Penanganan Covid-19."

²³² Mandatillah, "Pandangan Mahfudz MD Mengenai Produk Hukum Pada Masa Pandemi Covid-19".

menerapkan protokol kesehatan (prokes). Berdasarkan seroprevalensi per Maret 2022 menunjukkan 99,2 persen masyarakat Indonesia sudah memiliki antibodi Covid-19 baik karena terinfeksi atau vaksinasi. Pada pertengahan Maret juga berbagai peraturan pencegahan penularan Covid-19 mulai dilonggarkan dengan memperbolehkan masyarakat untuk tidak memakai masker di ruang terbuka. Hal tersebut merupakan langkah awal memulai transisi dari pandemi menuju endemi sesuai dengan kebijakan yang diumumkan sebelumnya oleh Presiden Joko Widodo. Salah satu hal terpenting untuk mencapai tahapan tersebut adalah pemahaman masyarakat terkait perilaku hidup sehat yang merupakan tanggung jawab masing-masing. Presiden Jokowi juga sudah mendeklarasikan bahwasannya Indonesia sudah mengalami masa transisi.²³³

Dapat disimpulkan bahwa Negara Indonesia saat ini mengalami masa transisi dari pandemi menuju endemi. Akan tetapi tidaklah mudah untuk menetapkan status endemi dikarenakan kasus ini terjadi secara global, Negara Indonesia tidak bisa mengambil keputusan sendiri mengenai bahwa ini sudah menjadi endemi, dikarenakan yang berhak menyatakan dan mendeklarasikan status endemi di seluruh dunia adalah WHO.²³⁴ Kementerian Kesehatan menjelaskan bahwa terdapat beberapa pertimbangan dalam memutuskan transisi pandemi menuju endemi.

²³³ N.R Yunus dan Annissa Rezki, “Kebijakan Pemberlakuan Lock Down Sebagai Antisipasi Penyebaran Corona Virus Covid-19”, Jurnal Sosial dan Budaya Syar-I, Volume 7, No. 3, 2020.

²³⁴ World Health Organization, *Internal Health Regulation 2005*, t.t.

Belajar dari sejarah pandemi yang pernah terjadi di dunia, transisi menuju endemi dilakukan saat masyarakat sudah mulai menyadari bagaimana caranya melakukan protokol kesehatan yang sehat pada diri dan keluarga, dan hal tersebut memerlukan edukasi dan penerapan secara bertahap. Pelonggaran juga dilakukan dengan mempertimbangkan perkembangan situasi Covid-19 di dunia.

Berdasarkan pengamatan Kementerian Kesehatan Republik Indonesia pada perkembangan Covid-19 di Indonesia dan global, masyarakat Indonesia sudah memiliki daya tahan terhadap varian baru yang saat ini lagi beredar diseluruh dunia dengan cukup baik, yang secara ilmiah dibuktikan melalui *sero survey*. Secara praktis dan realitanya dibuktikan dengan kasus di Indonesia yang cenderung menurun dan relatif lebih kecil untuk varian yang sama dibandingkan dengan negara-negara lain seperti China, Taiwan dan Amerika Serikat. Ada sejumlah pengecualian yang mengharuskan seseorang memakai masker, antara lain melakukan kegiatan di ruangan tertutup dan di transportasi publik. Masker masih diwajibkan untuk populasi rentan seperti lansia, memiliki penyakit komorbid, ibu hamil dan anak atau orang yang belum di vaksin). Dan bagi mereka yang bergejala seperti batuk, pilek, dan demam. Kelompok tersebut masih diwajibkan memakai masker untuk melindungi diri dari penularan. Inilah

suatu keputusan penting yang merupakan langkah awal untuk transisi dari pandemi menjadi endemi.²³⁵

Pada masa transisi Covid-19 penyesuaian kebijakan dilakukan secara menyeluruh dan bertahap. Hal ini dilakukan agar semua pihak dapat memahami kondisi ini dengan baik. Diawali dengan pemerintah mengizinkan peningkatan aktivitas masyarakat, maka pada momentum ini pemerintah sepakat memanfaatkan waktu untuk melakukan pemulihan ekonomi nasional yang terdampak akibat pandemi selama dua tahun terakhir, dengan melonggarkan aturan bagi pelaku perjalanan, baik nasional maupun internasional.²³⁶ Akan tetapi walaupun pemerintah telah banyak mengizinkan peningkatan aktivitas masyarakat, namun tetap harus menyelesaikan vaksinasi Covid-19. Negara Indonesia perlu tetap melanjutkan upaya vaksinasi dan budaya hidup bersih dan sehat, karena sejatinya pandemi belum resmi dinyatakan berakhir oleh WHO.

Jika dilihat pada masa transisi Covid-19 ini Presiden sudah mendeklarasikan bahwa Indonesia mengalami masa transisi dari pandemi menuju endemi. Pada masa transisi Covid-19 penyesuaian semua kebijakan dilakukan secara menyeluruh dan bertahap. Akan tetapi kebijakan-kebijakan di bidang hukum masih sangat sedikit dan masih sama seperti kebijakan pada masa pandemi

²³⁵ Fitra Arsil dan Qurrata Ayuni, "Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Covid-19", Jurnal Hukum dan Pembangunan, Volume 5, No. 2, 2020, 441.

²³⁶ Herlambang Perdana Wiratraman, "Does Indonesian COVID-19 Emergency Law Secure Rule of Law and Human Rights?", Journal of Southeast Asian Human Rights 4, No. 1, 2020.

Covid-19. Pada masa transisi Covid-19 ini kebijakan yang sangat terlihat adalah terkait kebijakan keuangan nasional, kebijakan mengenai kesehatan dan kebijakan mengenai perhubungan dan transportasi.²³⁷ Namun jika dilihat dari awal pandemi Covid-19 Presiden Joko Widodo hanya menetapkan Covid-19 sebagai keadaan darurat kesehatan dan darurat bencana Covid-19. Baik pada Keppres Nomor 11 Tahun 2020, Keppres Nomor 12 Tahun 2020, maupun PERPU Nomor 1 Tahun 2020 yang sekarang sudah menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 yang semua produk hukum tersebut tidak menjadikan atau melibatkan Pasal 12 UUD 1945 dalam konsiderannya.

Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa keadaan darurat pada masa pandemi Covid-19 yang dimaksud adalah keadaan darurat biasa, bukan keadaan darurat dalam arti *state of emergency*. Dengan tidak adanya aktivasi dari Pasal 12 UUD 1945, maka rezim hukum yang berlaku adalah hukum dalam keadaan normal dan tidak diperbolehkan adanya penyimpangan terhadap konstitusi meskipun sudah ada pengumuman dari presiden mengenai masa transisi Covid-19.

²³⁷ Direktorat Jendral Pencegahan dan Pengendalian Penyakit RI, *Pedoman Pencegahan dan Pengendalian Coronavirus Disease (COVID-19)* (Jakarta: Kementerian Kesehatan RI, 2020).

C. Masa Transisi Covid-19 di Beberapa Negara

1. Negara Angola

Negara Angola atau sering disebut dengan Republik Angola yang ber Ibu Kota di Luanda adalah negara yang terletak di Afrika bagian Selatan. Angola berbatasan dengan Namibia, Republik Demokratik Kongo, Zambia dan Samudra Atlantik. Luas wilayah Negara Angola hampir 2 (dua) kali luas pulau Kalimantan.²³⁸ Konstitusi Negara Republik Angola sudah mengalami 3 (tiga) kali amandemen, yang pertama pada tahun 1975 sebagai undang-undang sementara, yang kedua diterima pada tahun 1992 dalam sebuah referendum, dan yang ketiga dilembagakan secara formal pada tahun 2010. Negara Angola meruakan bekas koloni Negara Portugal selama lebih dari 400 tahun, sejak abad ke-15. Angola mendapatkan kemerdekaannya pada tanggal 11 November 1975, setelah Revolusi Anyelir menggulingkan rezim Marcelo Caetano di Portugal.²³⁹

Perubahan konstitusi pada tahun 1975 dan 1980 secara lebih jelas menetapkan sebuah sosialisrevolusioner, negara dengan 1 partai sebagai tujuan nasional. Pada tahun 1992, konstitusi tahun 1975 sepenuhnya dituliskan kembali agar sistem multi partai republik demokratik dalam bentuk sistem pemerintahan presidensial dapat menyelenggarakan pemilu multi partai dan pemilihan presiden secara langsung. Pada akhirnya

²³⁸ Irving Kaplan, *Angola: A Coundtry Study* / edited by Irving Kaplan (Washington: America University, 1979), 5.

²³⁹ Ibid, 15.

amandemen Konstitusi yang ke 3 kalinya pada tahun 2010 menyebutkan bahwa Presiden sebagai kepala negara, pemimpin eksekutif dan komandan tinggi militer. Konstitusi baru ini menghapuskan pemilihan presiden secara langsung. Ketentuan yang baru mengatur bahwa orang yang menduduki peringkat tertinggi dalam daftar partai mayoritas secara otomatis akan menjadi Presiden, dan yang kedua mendapat kedudukan sebagai wakil presiden. Konstitusi yang masih berlaku ini membatasi jabatan presiden untuk 2 (dua) periode, 1 (satu) periode hanya berjangka waktu selama 5 (lima) tahun saja. Sistem pemerintahan yang dianut oleh Negara Angola saat ini adalah sistem pemerintahan Presidensiil yaitu sistem pemerintahan yang kepala negara dan kepala pemerintahan adalah presiden. Presiden Angola biasanya adalah pemimpin atau kandidat dari partai atau koalisi yang menang pada pemilihan umum legislatif.²⁴⁰

Pada konstitusi Negara Angola menjelaskan status keadaan darurat negara, seperti pada Pasal 58 (Batasan Atau Penangguhan Hak, Kebebasan dan Jaminan), yang berbunyi:

1. Pelaksanaan hak, kebebasan dan jaminan warga hanya mungkin terbatas atau ditangguhkan jika terjadi perang, pengepungan atau keadaan darurat, dibawah ketentuan Konstitusi dan hukum

²⁴⁰*Colonia de Angola Ordem da Provincia de Luanda (Colonia de Angola, t.t).*

2. Keadaan perang, pengepungan atau keadaan darurat hanya dapat dinyatakan sebagian atau seluruh nasional wilayah dalam kasus-kasus agresi yang nyata atau segera oleh pasukan asing, serius ancaman terhadap, atau gangguan, tatanan demokrasi konstitusional, atau publik bencana
3. Keputusan untuk memilih keadaan perang, pengepungan atau keadaan darurat, selain itu deklarasi dan implementasi harus selalu terbatas pada yang diperlukan dan tindakan yang tepat diperlukan untuk menjaga ketertiban umum dan melindungi jenderal kepentingan umum, mengamati prinsip proposionalitas dan terbatas, khususnya berkenaan dengan luas dan durasi dan sarana yang digunakan, untuk itu yang sangat diperlukan untuk segera mengembalikan normalitas konstitusional
4. Deklarasi tentang keadaan perang, pengepungan atau keadaan darurat harus berunding pada publik berwenang atas kekuasaan dan tanggung jawab untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan mengembalikan normalitas konstitusional
5. Dalam keadaan apapun, deklarasi keadaan perang, pengepungan, atau efek darurat:
 - a. Penerapan aturan konstitusional mengenai tanggung jawab dan berfungsinya badan-badan yang menjalankan kekuasaan berdaulat

- b. Hak dan kekebalan lembaga negara yang menjalankan kekuatan berdaulat
- c. Hak untuk hidup, integritas pribadi dan identitas pribadi
- d. Kapasitas sipil dan kewarganegaraan
- e. Sifat hukum pidana yang tidak berlaku surut
- f. Hak atas pertahanan
- g. Kebebasan hati nurani dan agama
- h. Undang-undang khusus akan mengatur keadaan perang, pengepungan atau keadaan darurat.²⁴¹

Dalam Konstitusi Negara Angola Pasal 58 (Batasan Atau Penanguhan Hak, Kebebasan dan Jaminan) sudah diterangkan mengenai status keadaan perang, pengepungan, maupun keadaan darurat. Pada ayat 6 (enam) menyebutkan bahwa ada undang-undang khusus yang mengatur keadaan perang, pengepungan maupun keadaan darurat. Undang-Undang Tentang Keadaan Darurat Negara merupakan implementasi dari Pasal 58 ayat 6 Konstitusi Negara Angola, yang mana wabah penyakit seperti Covid-19 termasuk dalam kualifikasi keadaan darurat negara. Jadi pada tahun 2019, Presiden Negara Angola Dos Santos mendeklarasikan status kedaruratan dikarenakan adanya wabah *Corona Virus Disease 19* (Covid-19) yang

²⁴¹ Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Kompilasi Konstitusi Sedunia* (Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2019), 177-178.

mengancam kesehatan dan keselamatan warga negara. Pendeklarasian tentang keadaan darurat harus dirundingkan bersama publik yang berwenang. Yang dimaksud dengan publik yang berwenang disini adalah pemimpin disetiap daerah provinsi, seperti gubernur maupun bupati/walikota. Dapat disimpulkan bahwasannya dari awal Negara Angola sudah mendeklarasikan status negara dalam keadaan darurat, artinya negara diperbolehkan untuk menyeleweng atau tidak memperhatikan konstitusi, seperti halnya Hukum Tata Negara Darurat Subjektif.

Berbeda halnya dengan Negara Indonesia yang dari awal Presiden tidak menyatakan status kedaruratan secara resmi yang berpacu pada Pasal 12 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Negara Indonesia hanya berpacu pada Pasal 22 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang mana pada pasal tersebut hanya menerangkan kegentingan yang memaksa tanpa ada unsur kedaruratan. Artinya dalam pasal tersebut tidak diperbolehkan adanya penyimpangan konstitusi.²⁴²

2. Negara Albania

Negara Albania atau sering disebut dengan Republik Albania adalah sebuah negara yang terletak di Eropa Tenggara dan sesuai dengan Konstitusi Albania tahun 1928. Pada masa tersebut, Albania berada dibawah pengaruh Kerajaan Italia yang menginginkan keduanya untuk menjadi sekutu. Hal

²⁴²Ibid, 180.

tersebut dilakukan untuk meningkatkan pengaruh Italia di wilayah Balkan serta sebagai kerjasama pertahanan melawan Yunani, yang mana keduanya memiliki sengketa wilayah. Ibukota Negara ini adalah Tirana. Negara ini berbatasan dengan Montenegro disebelah utara, Kosovo di sebelah timur laut, Makedonia Utara di sebelah timur dan Yunani di sebelah selatan, Laut Adriatik terletak di sebelah barat Albania, sedangkan Laut Ionia terletak di sebelah barat daya. Albania adalah negara kesatuan yang didefinisikan dalam luas total 28.748 kilometer persegi.²⁴³

Konstitusi Albania disetujui pada tanggal 28 November 1998. Konstitusinya menyatakan bahwa Albania sebagai Republik Parlemerter. Selama ketidakstabilan politik, Albania telah memiliki banyak konstitusi selama sejarah pendeknya sebagai negara merdeka. Bentuk pemerintahan Negara Albania sebenarnya adalah Monarki, kemudian menjadi Republik, berubah lagi menjadi Monarki, dan terakhir menjadi sebuah negara komuis sampai restorasi demokrasi pada tahun 1990 an. Konstitusi terakhir Negara Albania adalah pada tahun 1998 yang diamandemen pada tahun 2012 lalu. Bentuk negara Albania adalah kesatuan, sistem pemerintahan Albania adalah Parlemerter, bentuk pemerintahan Albania saat ini adalah Republik Federal, kepala negaranya adalah Presiden yang dipilih setiap 5 (lima) tahun sekali dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan lagi, lembaga

²⁴³ Centre for Strategic and International Studies, *Eropa Timur 1994: Umum, Albania, Bulgaria, Rumania, Hungaria, Polandia, Ceko-Slowakia, Republik Slowakia* / Centre for Strategic and International Studies (Centre for Strategic and International Studies, t.t).

legislatif negara Albania adalah Unikameral dan Majelis Nasional, lembaga yudikatif negara Albania adalah pengadilan Tinggi, Pengadilan Banding dan Pengadilan Umum Tingkat Pertama.

Pada Konstitusi Negara Albania tahun 1998 yang di amandemen pada tahun 2012 lalu, menjelaskan tentang tindakan luar biasa seperti yang tertera pada bagian 6 (enam) Pasal 170 sampai dengan 176, yang berbunyi:²⁴⁴

Pasal 170:

1. Tindakan luar biasa dapat diambil karena keadaan perang, keadaan darurat atau bencana alam dan terakhir selama keadaan ini terus
2. Prinsip kegiatan badan publik, serta tingkat pembatasan hak asasi manusia dan kebebasan selama periode keberadaan situasi yang memerlukan tindakan luar biasa, didefinisikan oleh undang-undang
3. Hukum harus menetapkan prinsip, daerah, dancara kompensasi untuk kerugian yang disebabkan sebagai akibat dari pembatasan hak asasi manusia dan kebebasan selama periode dimana tindakan upaya luar biasa diambil
4. Tindakan yang diambil sebagai akibat dari ukuran yang luar biasa harus sebanding dengan tingkat resiko dan harus bertujuan untuk kembali menetapkan kondisi untuk fungsi normal negara, sesegera mungkin

²⁴⁴ Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Kompilasi Konstitusi Sedunia* (Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2019), 76.

5. Selama situasi yang memerlukan tindakan luar biasa untuk diambil, tak satupun dari tindakan ini dapat diubah: Konstitusi, undang-undang tentang pemilihan majelis dan organ pemerintah daerah, serta undang-undang tentang tindakan luar biasa
6. Selama periode pelaksanaan tindakan luar biasa, mungkin tidak diadakan pemilu untuk badan pemerintah daerah, mungkin tidak ada referendum, dan Presiden baru republik mungkin tidak terpilih. Pemilihan umum untuk badan pemerintah daerah hanya dapat dilaksanakan di tempat yang tidak menerapkan tindakan luar biasa tersebut.

Pasal 171:

1. Dalam kasus serangan bersenjata terhadap Republik Albania, Presiden Republik atas permintaan Dewan Menteri dapat menyatakan keadaan perang
2. Dalam kasus ancaman dari luar, atau ketika keharusan melakukan upaya pertahanan umum lahir dari sebuah perjanjian internasional, Majelis, atas usulan Presiden Republik, dapat menyatakan keadaan perang, memutuskan keadaan mobilisasi atau de-mobilisasi umum atau sebagian.²⁴⁵

²⁴⁵Ibid, 77.

Pasal 172:

1. Dalam kasus ayat 1 Pasal 171, Presiden Republik menyampaikan kepada Majelis keputusan penetapan keadaan perang dalam waktu 48 jam sejak penandatanganannya, mencantumkan hak-hak yang akan dibatasi
2. Majelis langsung membahas dan mengeluarkan keputusan, dengan suara mayoritas anggotanya, terkait keputusan Presiden tersebut.

Pasal 173:

1. Dalam keadaan bahaya yang mengancam tatanan konstitusional dan kemandirian publik, Majelis, dengan permintaan Dewan Menteri, dapat memutuskan keadaan darurat di salah satu bagian atau di seluruh wilayah negara, yang berlaku selama bahaya tersebut berlangsung, tetapi tidak lebih dari 60 hari
2. Setelah penetapan keadaan darurat, intervensi dari angkatan bersenjata dilakukan dengan keputusan Majelis dan hanya jika pasukan polisi tidak mampu memulihkan ketertiban

3. Perpanjangan masa keadaan darurat dapat dilajukan hanya dengan persetujuan Majelis, untuk setiap 30 hari, untuk jangka waktu tidak lebih dari 90 hari.²⁴⁶

Pasal 174:

1. Untuk mencegah atau menghindari dampak bencana alam atau kecelakaan teknologi, Dewan Menteri dapat memutuskan keadaan bencana alam di salah satu bagian atau seluruh wilayah negara, untuk jangka waktu tidak lebih dari 30 hari
2. Perpanjangan keadaan bencana alam dapat dilakukan hanya dengan persetujuan Majelis.

Pasal 175:

1. Selama keadaan perang atau keadaan darurat, hak dan kebebasan yang diatur oleh Pasal: 15; 18; 19; 20; 21; 24; 25; 29; 30; 31; 32; 34; 39, ayat 1; 41, ayat 1, 2, 3, dan 5; 42; 43; 48; 54; 55 tidak dapat dibatasi
2. Selama keadaan bencana alam hak dan kebebasan yang diatur oleh Pasal: 37; 38; 41, ayat 4; 49; 51 dapat dibatasi

²⁴⁶ Ibid, 78.

3. Keputusan menyatakan keadaan perang, keadaan darurat atau keadaan bencana alam harus menjelaskan hak dan kebebasan yang dibatasi sesuai dengan ayat 1 dan 2 pasal ini.²⁴⁷

Pasal 176:

Ketika Majelis tidak dapat dikumpulkan untuk bersidang selama keadaan perang, Presiden Republik, dengan usulan Dewan Menteri, berhak untuk mengeluarkan keputusan-keputusan yang berkekuatan hukum, yang harus disetujui oleh Majelis dalam rapat pertamanya.²⁴⁸

Dalam Konstitusi Negara Albania bagian keenam (Tindakan Luar Biasa) dari Pasal 170 sampai dengan 176 sudah menjelaskan secara jelas mengenai status kedaruratan keadaan perang, keadaan darurat atau bencana alam. Undang-Undang Tindakan Luar Biasa merupakan implementasi Pasal 170 ayat 2 Konstitusi Albania, dan ketika negara dalam keadaan perang, darurat atau bencana alam, maka diperlukannya tindakan luar biasa dari negara, akan tapi dikecualikan untuk mengubah konstitusi, undang-undang tentang pemilihan majelis dan organ pemerintah daerah, serta undang-undang tentang tindakan luar biasa, dikarenakan ketika dilakukannya tindakan luar biasa oleh negara tidak diadakannya pemilu untuk badan pemerintah daerah, tidak ada referendum, dan Presiden baru republik mungkin tidak terpilih, serta pemilihan umum untuk badan pemerintah daerah hanya dapat

²⁴⁷ Ibid, 78.

²⁴⁸ Ibid, 79.

dilaksanakan di tempat yang tidak menerapkan tindakan luar biasa.²⁴⁹ Dalam Undang-Undang Tentang Tindakan Luar Biasa juga dijelaskan kualifikasi-kualifikasi penetapan status kedaruratan, termasuk wabah penyakit. Pada tahun 2020 lalu Majelis Nasional Negara Albania mendeklarasikan penetapan status kedaruratan pandemi Covid-19 yang mengancam kesehatan dan keselamatan warga negara di seluruh wilayah Negara Albania.²⁵⁰ Dapat disimpulkan bahwasannya dari awal Negara Angola sudah mendeklarasikan status negara dalam keadaan darurat, artinya negara diperbolehkan untuk menyeleweng atau tidak memperhatikan konstitusi, seperti halnya Hukum Tata Negara Darurat Subjektif. Berbeda halnya dengan Negara Indonesia yang dari awal Presiden tidak menyatakan status kedaruratan secara resmi yang berpacu pada Pasal 12 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Negara Indonesia hanya berpacu pada Pasal 22 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang mana pada pasal tersebut hanya menerangkan kegentingan yang memaksa tanpa ada unsur kedaruratan. Artinya dalam pasal tersebut tidak diperbolehkan adanya penyimpangan konstitusi.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

²⁴⁹ Stavro Skendi, *Albania*(Atlantic Press: t.tp, t.t), 89.

²⁵⁰ Ibid, 90.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan dan analisa yang telah di paparkan oleh penulis, maka penulis memperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Penetapan status transisi Covid-19 pada saat ini yang mana dari awal masa pandemi Covid-19 di tahun 2020 Presiden Jokowi belum menyatakan status kedaruratan secara resmi yang merujuk pada Pasal 12 UUD 1945, Negara Indonesia hanya merujuk Pasal 22 UUD 1945, yang mana Presiden menetapkan PERPU Nomor 1 Tahun 2020 yang sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020. Pemerintah Indonesia mencoba menafsirkan bahwa Covid-19 bukan merupakan kedaruratan yang disebabkan oleh gangguan keamanan. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya pengaktifasian keadaan darurat yang merujuk pada Pasal 12 UUD 1945. Dapat disimpulkan bahwa keadaan darurat yang dimaksud adalah keadaan darurat biasa, bukan keadaan darurat dalam arti *state of emergency*. Dengan tidak adanya aktivasi dari Pasal 12 UUD 1945, maka rezim hukum yang berlaku adalah hukum dalam keadaan normal dan tidak diperbolehkan adanya penyimpangan terhadap konstitusi (UUD 1945) meskipun sudah ada pendeklarasian masa transisi Covid-19.

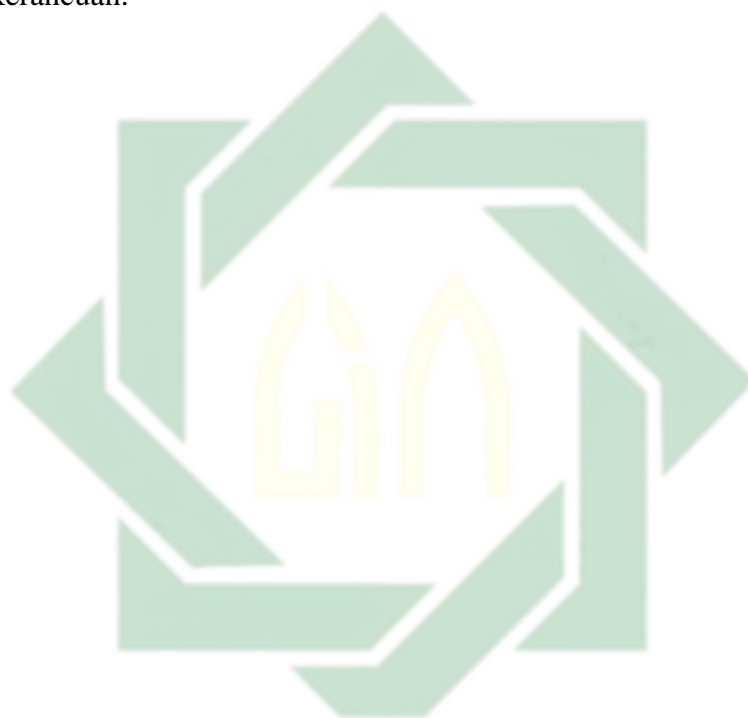
2. Eksistensi Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 yang merupakan lembaga negara *ad hoc* karena dibentuk dan ditugaskan hanya untuk masa pandemic Covid-19 saja. Sepak terjang lembaga *ad hoc* seperti halnya Lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 bersentuhan dengan tugas dan kewenangan lembaga-lembaga konvensional sehingga melahirkan persepsi yang berbeda pada masyarakat, seperti halnya lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 yang mana pada masa pandemi Covid-19 lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 mengeluarkan sebuah produk hukum yaitu Surat Edaran. Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Lembaga Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 ada beberapa hal yang memiliki masalah fungsional dikarenakan adanya penyelewengan dari konstitusi dan memuat materi yang sama dengan Surat Edaran maupun Peraturan yang dikeluarkan oleh institusi lain. Hal ini menimbulkan polemik di mata masyarakat karena Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 sebagai lembaga negara *ad hoc* yang kewenangannya bersentuhan dengan kewenangan lembaga negara konvensional. Hal inilah yang menimbulkan efek samping dari produk hukum, yaitu adanya obesitas peraturan dan rawan terjadinya benturan peraturan.

B. Saran

Dari pemaparan di atas, maka penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Pada masa pandemi Covid-19 seharusnya dari awal Presiden mendeklarasikan status darurat dikarenakan telah memenuhi indikasi-indikasi darurat yang terjadi di Indonesia pada tahun 2020 lalu agar ketatanegaraan Indonesia tidak rancu dan tidak menyebabkan ambigu. Undang-Undang Tentang Keadaan Bahaya pun juga harus diperbaharui sesuai dengan kondisi Negara Indonesia pada saat ini, dikarenakan PERPU Tentang Keadaan Bahaya sudah usang dan merupakan produk rezim orde lama, agar suatu saat jika terjadi keadaan darurat maka bisa berkiblat pada undang-undang tersebut, seperti halnya negara Angola dan Albania yang mana mempunyai undang-undang tentang tindakan luar biasa dan bisa di implementasikan ketika negara dalam kondisi darurat.
2. Pada hakikatnya berdirinya lembaga *ad hoc* pada kondisi pandemi sangat menguntungkan bagi pemerintahan karena telah membantu untuk memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan Covid-19, akan tetapi sangat disayangkan sekali jika tidak memiliki pengetahuan tentang hierarki peraturan perundang-undangan yang mana Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 bukan merupakan hierarki peraturan perundang-undangan, akan tetapi materi muatan di dalam Surat Edaran tersebut bertabrakan dengan materi yang ada di dalam peraturan perundang-undangan, dan bersentuhan dengan Surat Edaran lain. Alangkah baiknya jika sudah ada yang mengatur

sebaiknya tidak perlu membuat peraturan yang sama, terlebih lagi sama-sama untuk warga negara Indonesia secara umum, dikhawatirkan akan adanya banyak peraturan-peraturan yang memuat materi yang sama, hal itu menandakan adanya obesitas peraturan yang mengakibatkan kerancuan.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijaksanaan*. Pidato Puma Bakti, Fakultas Hukum, UI. Jakarta: 1993.

Adiyanto. *“Pandemi Dan Ancaman Terhadap Demokrasi”*. Media Indonesia.

Al Atok, A. Rosyid. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Malang: PT. Citra Intrans Selaras, 2015.

Arifin Mochtar, Zainal. *Lembaga Negara Independen*. Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2016.

Asshiddiqie, Jimly dan Syafa'at, M. Ali. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* . Jakarta: Konstitusi Press, 2021.

Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD NRI 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Edisi Revisi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press dan PT Syaami Cipta Media, 2006.

Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Asshiddiqie, Jimly. *Teori Hierarki Norma*. Jakarta: Konstitusi Pers, 2020.

Asshiddiqie, Jimly. *“Diktator Konstitusional dan Hukum Pengecualian”*, 2020.

Astomo, Putera. *Ilmu Perundang-undangan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2018.

Atmosudirjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995.

Basah, Sjachran. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1995.

Brouwer, J.G dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*. Ars Aequilibr: Nijmegen, 1998.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998.

Centre for Strategic and International Studies, *Eropa Timur 1994: Umum, Albania, Bulgaria, Rumania, Hungaria, Polandia, Ceko-Slowakia, Republik Slowakia / Centre for Strategic and International Studies* (Centre for Strategic and International Studies, t.t).

Colonia de Angola Ordem da Provincia de Luanda (Colonia de Angola, t.t).

Direktorat Jendral Pencegahan dan Pengendalian Penyakit RI, *Pedoman Pencegahan dan Pengendalian Coronavirus Disease (COVID-19)* (Jakarta: Kementerian Kesehatan RI, 2020).

- Efendi, A'an dan Poernomo, Freddy. *Hukum Administrasi*, Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika, 2017).
- Faisal Sulaiman, King. *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*. Yogyakarta: Thafa Media, 2017.
- Farida Indrati Soeprapto, Maria. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Farida Indrarti, Maria. *Teori Perundang-undangan*. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, 2017.
- Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 Maret 2020, *Pedoman Penanganan Cepat Medis dan Kesehatan Masyarakat COVID-19 di Indonesia*.
- Gunawan Setiardja, A. *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius, 1990.
- H. Soemitro, Ronny. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia, 1982.
- Hakim, Lukman. *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah: Perspektif Teori Otonomi dan Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara Hukum dan Kesatuan*. Malang: Setara Press, 2012.
- HD, Stout. *de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni, 2004.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press, 2013.

- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, cetakan ke-11. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2014.
- Huda, Ni'matul dan Nazriyah, R. *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Bandung: Nusa Media, 2017.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2005.
- Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus EfindieLotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*. Bandung: Citra AdityaBakti: 1994.
- Indroharto, *Usaha Memahami tentang Peradilan Tata Usaha Negara I*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005.
- Irianto, Sulistyowati. *Metode Penelitian Hukum: Konsentrasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2009.
- Istianto, F. Sugeng. *Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Cvganda, 2008.
- Kaplan, Irving. *Angola: A Country Study / edited by Irving Kaplan*. Washington: America University, 1979.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State (Teori Umum Tentang Hukum dan Negara); Penerjemah Raisul Muttaqien*. Bandung: Nusa Media, 2014.

Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Kompilasi Konstitusi Sedunia*. Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2019.

Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease*.

Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19).

Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19).

Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan *Corona Virus Disease* (Covid-19).

Khozim, M. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusa Media, 2009.

L. Tanya, Bernard. *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.

Latif, Abdul. *Hukum Administrasi (Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi)*. Jakarta: Prenada Media Group, t.t.

Lubis, M. Solly. *Filsafat Ilmu dan Penelitian*. Bandung: Mandar Maju, 1994.

Lubis, Solly. *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*. Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1989.

- M. Hadjon, Philipus. *Merancang dan Menulis Penelitian Hukum Normatif, Teori dan Filsafat, Handout Perkuliahan*. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2003.
- M. Hadjon, Philipus dan Soemantri Martosoewignjo, R. Sri. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008.
- M. Hadjon, Philipus. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008.
- Mahfud MD, Moh. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Edisi Revisi). Jakarta: Reneka Cipta, t.t.
- Mahfud M.D, M. *Dasar-dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- Mahfud M.D, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 2002.
- Mahfud MD, Moh. *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2005.
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, t.t.
- Manan, Bagir. *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Armico, 1987.
- Manan, Bagir. *Dasar-dasar Perundang-undangan*. Jakarta: Ind-Hill, 1992.

Manan, Bagir dan Magnar, Kuntana. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: PT. Alumni, 1997.

Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

Mardatillah, "Pandangan Jimly Terkait PERPU Penanganan Covid-19."

Mandatillah, "Pandangan Mahfudz MD Mengenai Produk Hukum Pada Masa Pandemi Covid-19".

Mansoer, M. Tolchah. *Pembahasan Beberapa Aspek Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1983.

Marbun, SF. *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan Kedua (Revisi). Yogyakarta: FH UII Press, 2018.

Marzuki, Laica. *Hukum dan Peraturan Kebijakan Pada Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: UII Press, 2006.

Mollow, Sean. *Emergency Law Respons to Covid-19 and the Impact on Peace and Transition Processes*. Stockholm: International IDEA, 2020.

Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1992.

Mulyosudarmo, Suwoto. *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*. Surabaya: Universitas Airlangga, 1990.

Narbuko, Chalid dan Achmad, Abu. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Bumi Aksara, 2019.

Noor, Juliansyah. *Metode Penelitian: Skripsi, Tesis, Disertasi dan Karya Tulis Ilmiah*. Depok: Kencana Prenada MediaGroup, 2011.

Noor, Juliansyah. *Metodologi Penelitian (Edisi Pertama)*. Jakarta: Kencana Prenada Media, 2011.

Notonagoro, *Pancasila Dasar Filsafat Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.

P. Sibuea, Hotma. *Asas-asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Erlangga, 2010.

Pantja Astawa, I Gede. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Alumni, 2012.

Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pedoman Tata Naskah Dinas.

Peraturan Menteri PAN RB Nomor 80 Tahun 2012 Tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah.

Permendagri Nomor 54 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Daerah.

PERPU Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

PERPU Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya.

Raharjo, Satjipto. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa, 1980.

Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya, 2004.

Ranggawidjaja, H. Rosjidi. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: PT. Mandar Maju, 1998.

Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, cetakan pertama. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.

Ronny Rahman Nitibaskara, Tubagus. *Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*. Jakarta: Sinar Mulia, 2002.

S. Attamimi, A. Hamid. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi, Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.

S. Attamimi, A. Hamid. Dikembangkan oleh Maria Farida Ondrati S, dari *Perkuliahan Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Setiardja, Gunawan. *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius, 1990.

Shidarta dkk, *Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan: Eksistensi dan Implikasi*. Jakarta: Epistema Institute-HuMa, 2012.

Sirajuddin, *Hukum Administrasi Pemerintah Daerah: Sejarah, Asas, Kewenangan, dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Malang: Setara Press, 2016.

Skendi, Stavro. *Albania*. Atlantic Press: t.tp, t.t.

Soehino, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*. Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1981.

Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2009.

Soemantri, Sri. *Tentang Lembaga Negara-Negara Menurut UUD NRI 1945*. Bandung: PT . Citra Aditya Bakti, 1993.

Suny, Ismail. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru, 1983.

Surat Edaran Nomor 14 Tahun 2022 Tentang Protokol Kesehatan Sistem Bubble Pada Kegiatan Moto GP 2022 di Mandalika Dalam Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.

Surat Edaran Nomor 20 Tahun 2022 Tentang Protokol Kesehatan Pada Pelaksanaan Kegiatan Berskala Besar Dalam Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.

Surat Edaran Nomor 24 Tahun 2022 Tentang Ketentuan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dalam Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.

Surat Edaran Nomor 25 Tahun 2022 Tentang Protokol Kesehatan Perjalanan Luar Negeri Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.

Surat Edaran Nomor 82 Tahun 2022 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dengan Transportasi Udara Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19).

Surat Edaran Nomor 83 Tahun 2022 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dengan Transportasi Laut Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19).

Surat Edaran Nomor 84 Tahun 2022 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dengan Transportasi Perkeretaapian Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19).

Surat Edaran Nomor 85 Tahun 2022 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dengan Transportasi Darat Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19).

Surat Edaran Nomor 87 Tahun 2022 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Luar Negeri Dengan Transportasi Laut Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19).

Susilo, Adityo. *Coronavirus Disease 2019: Tinjauan Literatur Terkini “Jurnal Penyakit Dalam Indonesia”*, No. 1, (2020).

Syarief, Amiroeddin. *Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknis Membuatnya*. Jakarta: Penerbit Bina Aksara, 1987.

Syarifin, Pipin dan Jubaedah, Dedah. *Ilmu Perundang-undangan*. Bandung: Pustaka Setia, 2012.

Triyono, Rachmat. *Dasar-dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*. Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2014.

Triwulan Tutik, Titik. *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Edisi Pertama*. Depok: Prenadamedia Group, 2017.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

World Health Organization, *Internal Health Regulation 2005*, t.t.

Yamin, M. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*. Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959.

Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*. Jakarta: Rajawali Press, 2010.

Yusmic P, Daniel. *PERPU Dalam Teori dan Praktik*. Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2021.

JURNAL/ARTIKEL/MAKALAH

Adhari, Agus. “*Ambiguitas Pengaturan Keadaan Bahaya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*” *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis* , (2019).

Ahlan Sjarif, Fitriani dan Jordi Kastanya, Efraim. “*Surat Edaran Sebagai Instrumen Administrasi Negara di Masa Pandemi Covid-19*”. *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 51 No. 3, Universitas Indonesia, (2021).

Andi Gadjong, Agussalim. *Mekanisme Pendelegasian Kewenangan dalam Pelaksanaan Pemerintah Daerah*, Disertasi. Jakarta: Universitas Islam Indonesia, 2007.

- Apri Dawat, Isnaini dan Rukmi Budiastuti, Shinta. "*Peran Hukum saat Pandemi sebagai Terobosan dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat*". Jurnal Penelitian Universitas Kuningan Volume 12 No. 1, (2021).
- Arsil, Fitra dan Ayuni, Qurrata. "*Model Pengaturan Kedaruratan dan Pilihan Kedaruratan Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Covid-19*". Jurnal Hukum dan Pembangunan, Volume 5, No. 2, (2020).
- Asshiddiqie, Jimly. *Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Era Reformasi*. Makalah. Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia.
- Bagus Prasetio, Rizki. "*Pandemi Covid-19: Perspektif Hukum Tata Negara Darurat dan Perlindungan HAM*". Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, Volume 15 No. 2, (Juli 2021).
- Beni Kurniawan, Muhamad. "*Politik Hukum Pemerintah dalam Penanganan Pandemi Covid-19 ditinjau dari Perspektif Hak Asasi atas Kesehatan*". Jurnal HAM Volume 12 No. 1, Universitas Indonesia, (April 2021).
- Djafar, Wahyudi. "*Komisi Negara*" *Antara Latahdan Kecharusan Transisional*, Makalah dimuat dalam ASASI ELSAM. Edisi September-Oktober 2009.
- Kurnia Illahi, Beni dan Haykal. "*Prinsip dan Dinamika Hukum Keuangan Negara Darurat dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19*". Jurnal *Rechtvinding*, Volume 10, No. 1, (April 2021).
- Juzuf Sedubun, Victor. "*Pembentukan Produk Hukum Daerah Selama Pandemi Covid-19*". Jurnal Universitas Pattimura, t.t.
- Kantaprawira, Rusadi. "*Hukum dan Kekuasaan*", Makalah Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta, 1998.

- Lukman, Marcus. *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Distertasi Universitas Padjajaran. Bandung: 1996.
- Manan, Bagir. *Peraturan Kebijaksanaan*, Makalah. Jakarta: 1994.
- Michael, Tomy. “*Hukum Tata Negara Darurat Corona di Indonesia*”. Jurnal Mimbar Keadilan, Volume 13, No. 2, (Agustus 2020).
- Murti Hantoro, Novianto. “*Evaluasi Hukum Penanganan Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat*”. Jurnal Pusat Penelitian Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI, (2021).
- “*Pembentukan Perppu: Dan Materi Muatan Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan PERPPU di Negara-Negara Presidensial*,” Jurnal Hukum dan Pembangunan, (2018).
- Perdana Wiratraman, Herlambang. “*Does Indonesian COVID-19 Emergency Law Secure Rule of Law and Human Rights?*”. Journal of Southeast Asian Human Rights 4, No. 1, (2020).
- Putra Disantara, Fradhana. “*Legitimasi Surat Edaran dalam Penanganan Pandemi Covid-19*”. Jurnal. Universitas Negeri Surabaya, (2020).
- Sefriani. “*Kewenangan Negara Melakukan Pengurangan Dan Pembatasan Terhadap Hak Sipil Politik*”. Jurnal Konstitusi 1, (2012).
- Syafrudin, Ateng. “*Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*”, Jurnal Pro Justisia Edisi IV. Universitas Parahyangan: Bandung, 2000.

- Syarif Nuh, Muhammad. *“Hakekat Keadaan Darurat Negara (State of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”*. Jurnal Hukum, Volume 18, No. 2, (April 2011).
- Thohari, A. Ahsin. *Kedudukan Komisi-Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jentera Jurnal Hukum Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006. Jakarta: 2006.
- Trifo Inggriiz, Rio. Kushartono, Toto dan Amanita, Aliesa. *“Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”*. Jurnal. Universitas Jenderal Achmad Yani, (2019).
- Yunus, N.R dan Rezki, Annissa. *“Kebijakan Pemberlakuan Lock Down Sebagai Antisipasi Penyebaran Corona Virus Covid-19”*. Jurnal Sosial dan Budaya Syar-I, Volume 7, No. 3, (2020).



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A