

BAB
I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik pada pasal 1 ayat (1) UUD 1945, dan Negara Indonesia adalah negara hukum pasal 1 ayat (3) Ketentuan ini dijelaskan dalam pasal 18 UUD 1945 ayat (1) yang menyatakan bahwa negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kota dan kabupaten, yang tiap tiap kota, kabupaten dan provinsi mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-undang, dan pada pasal 5 ayat 2 menyatakan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang undang sebagaimana mestinya¹.

Dalam hal tersebut ada beberapa asas hukum yang digunakan yakni: “Asas lex superior derogat legi inferiori bermakna undang-undang (norma/aturan hukum) yang lebih tinggi meniadakan keberlakuan undangundang (norma/aturan hukum) yang lebih rendah. Menentukan apakah suatu norma memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari norma lainnya tentunya bukan suatu hal yang sulit karena negara hukum pada umumnya memiliki bangunan tatanan hukum tertulis yang tersusun secara hirarkis. Dalam sistem hukum Indonesia, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.”

¹ jendra, Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Sekertaris. 2021. "uud 1945 perubahan ke IV." <https://www.bappenas.go.id/files/pendanaan/regulasi/uud-1945-perubahan-iiiiiv.pdf> 3-4.

Beberapa negara mengatur hirarki peraturan perundang-undangnya dalam konstitusinya. Bahkan mengatur pula kedudukan perjanjian internasional dalam system hukum nasional sehingga menjawab pula persoalan kedudukan dan kekuatan hukum perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional. Dalam praktik, keabsahan suatu norma hukum seringkali dikonfirmasi dengan realitas sehingga pembenaran suatu norma akan menunjuk pada suatu fakta tertentu. Pemahaman yang demikian sebenarnya kurang tepat karena pada hakikatnya dasar validitas suatu norma selalu berupa norma, bukan fakta.

Pencarian landasan validitas suatu norma menuntun kita bukan kepada realitas melainkan kepada norma lain yang menjadi landasan lahirnya norma tersebut. Pernyataan ‘kenyataan’ adalah benar karena sesuai dengan realitas pengalaman inderawi, sedangkan pernyataan “keharusan” adalah suatu norma yang hanya valid jika norma tersebut termasuk ke dalam suatu sistem norma yang valid, jika norma itu diperoleh dari suatu norma dasar yang dipostulasikan valid. Landasan kebenaran dari pernyataan ‘kenyataan’ adalah kesesuaiannya dengan realitas empiris, sedangkan landasan validitas suatu norma adalah postulat, yaitu norma yang dipostulasikan sebagai norma yang pada hakikatnya valid, yakni norma dasar (grundnorm).

Semua norma yang validitasnya dapat ditelusuri ke satu norma dasar yang sama membentuk suatu sistem norma atau sebuah tatanan norma. Norma dasar yang menjadi sumber utama ini merupakan pengikat di antara semua norma yang berbeda-beda yang membentuk suatu tatanan norma. Suatu norma termasuk ke dalam sistem norma atau tatanan normatif tertentu, dapat diuji hanya dengan mengkonfirmasi

bahwa norma tersebut memperoleh validitasnya dari norma dasar yang membentuk tatanan norma tersebut^{2 23}.

Adanya penyebaran sebuah wabah penyakit di wuhan china dengan menyebarkan yang sangat cepat dan mematikan yaitu penyakit SARS 2 covid 19 yang tersebar keseluruhan dunia dengan sangat masif dan membahayakan masyarakat tepat pada Pada akhir tahun 2019 tepatnya pada tanggal 31 Desember 2019, Komisi Kesehatan Kota Wuhan, China, melaporkan adanya kasus-kasus pneumonia di Kota Wuhan, Provinsi Hubei, yang tidak diketahui penyebabnya kepada World Health Organization (WHO). Pada tanggal 7 Januari 2020 pihak berwenang China mengkonfirmasi bahwa penyebab dari serangkaian kasus pneumonia tersebut adalah jenis Coronavirus yang baru ditemukan.

Coronavirus adalah suatu kelompok virus yang dapat menyebabkan penyakit pada hewan atau manusia. Beberapa jenis Coronavirus diketahui menyebabkan infeksi saluran nafas pada manusia mulai dari batuk pilek hingga yang lebih serius seperti Middle East Respiratory Syndrome (MERS) dan Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS). Coronavirus jenis baru yang ditemukan menyebabkan penyakit

Irfanis 2002

DR. Elisabeth Nurhaini Butarbutar, S.H.,M.Hum. *metode penelitian hukum*. medan: refika, 2018.

Irfanis, Nurfaqih. "ASAS LEX SUPERIOR, LEX SPECIALIS, DAN LEX POSTERIOR:." *file:///C:/Users/ASUS%20X441UB/Downloads/711-2446-2-PB.pdf*, 2021: 312.

jendra, Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Sekertaris. "uud 1945 perubahan ke IV." *https://www.bappenas.go.id/files/pendanaan/regulasi/uud-1945-perubahan-iiiiiv.pdf*, 2021: 3-4.

"WELLNESS AND HEALTHY MAGAZINE." *https://wellness.journalpress.id/wellness/article/view/21026/pdf* (<https://wellness.journalpress.id/wellness/article/view/21026/pdf>), 7 2021: 2-4.

COVID-19⁴ Hingga saat ini sudah sampai di Indonesia, penyakit ini penyakit yang penyebarannya adalah melalui udara, yakni dari satu manusia ke manusia lainnya oleh karena Covid 19 adalah sebuah penyakit yang yang disebabkan oleh adanya sebuah Virus Corona atau severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 (SARS-CoV-2) ialah virus yang menyerang sistem pernapasan. Penyakit karena infeksi virus ini disebut COVID-19.

Virus Corona bisa menyebabkan gangguan ringan pada sistem pernapasan, infeksi paru-paru yang berat, hingga kematian. Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 (SARS-CoV-2) yang lebih dikenal dengan nama virus Corona adalah jenis baru dari coronavirus yang menular ke manusia. Virus ini bisa menyerang siapa saja, seperti lansia (golongan usia lanjut), orang dewasa, anak-anak, dan bayi, termasuk ibu hamil dan ibu menyusui. Infeksi virus Corona disebut COVID-19 (Corona Virus Disease 2019) dan pertama kali ditemukan di kota Wuhan, China pada akhir Desember 2019. Virus ini menular dengan sangat cepat dan telah menyebar ke hampir semua negara, termasuk Indonesia, hanya dalam waktu beberapa bulan.

Kriteria spesifik untuk pandemi tidak ditentukan secara universal, tetapi ada tiga kriteria umum yakni virus yang dapat menyebabkan penyakit atau kematian, penularan virus orang-ke-orang yang berkelanjutan, dan bukti penyebaran ke seluruh dunia. WHO mendefinisikan pandemi sebagai penyebaran penyakit baru keseluruh dunia. Tingginya tingkat penularan virus COVID-19 ini serta masih belum

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

ditemukannya vaksin anti virus yang 100 % dapat mengobati pasien yang tertular menyebabkan beberapa negara melakukan langkah-langkah preventif dalam mengendalikan laju penyebaran virus ini.

Beberapa langkah-langkah menutup akses mobilisasi sosial masyarakat serta interaksi fisik manusia dengan mengkarantina wilayah atau dikenal dengan istilah “Lockdown” di beberapa negara-negara Eropa, Amerika dan Asia dilakukan baik secara penuh ataupun sebagian wilayah untuk menghentikan laju penularan virus yang terus meningkat di beberapa negara-negara tersebut. Sebagai contoh China, Negara pertama yang memberlakukan Lockdown di negaranya secara penuh mulai tanggal 23 Januari 2020, imbas dari banyaknya korban positif penularan dan korban meninggal akibat COVID-19 di hampir seluruh wilayah China. Adapun kebijakan awal yang dipilih oleh pemerintah Indonesia untuk menghentikan laju penyebaran COVID-19 di Indonesia adalah dengan mensosialisasikan gerakan Social Distancing kepada masyarakat. Social Distancing adalah menjaga jarak saat melakukan kontak dengan orang lain minimal sejauh 1 meter.

Dalam rangka penerapan Social Distancing langkah yang dilakukan Pemerintah selanjutnya adalah meliburkan siswa, mahasiswa dan pekerja dan menggantinya dengan belajar dari rumah, bekerja dari rumah, dan beribadah di rumah dan menghimbau masyarakat agar tidak keluar daerah. World Health Organization selanjutnya mengubah istilah Social Distancing tersebut dengan istilah Physical Distancing. Kamus daring (online).

Merriam-Webster mendefinisikan Social Distancing sebagai sebuah praktik menjaga jarak fisik Physical Distancing lebih besar dibandingkan biasanya (seperti 6 kaki atau lebih) dengan orang lain atau menghindari kontak langsung dengan orang atau benda di tempat umum selama berjangkitnya penyakit menular untuk meminimalisir paparan dan mengurangi penyebaran infeksi. Sementara menurut Center for Disease Control (CDC), Social Distancing diartikan sebagai tindakan menjauhi segala bentuk perkumpulan, jaga jarak antar manusia dan menghindari berbagai pertemuan yang melibatkan banyak orang.

Sejalan dengan kedua pemahaman tersebut Pearce menyatakan bahwa: “Social distancing is a public health practice that aims to prevent sick people from coming in close contact with healthy people in order to reduce opportunities for disease transmission”. Berdasarkan kepada ketiga pemahaman tersebut di atas, maka dapat ditarik pemahaman bahwa Social Distancing merupakan tindakan pembatasan interaksi penduduk yang didasarkan kepada adanya penyebaran penyakit dengan tujuan mengurangi atau memperlambat penyebaran penyakit. Berdasarkan kepada pemahaman tersebut, maka tiga unsur utama dari Social Distancing yaitu: Pertama, adanya penyebaran suatu penyakit menjadi dasar tindakan dari Social Distancing. Kedua, pembatasan interaksi manusia yang secara praktis ditunjukkan⁵

Hal tersebut membuat beberapa negara menerapkan kebijakan untuk memberlakukan lockdown dalam rangka mencegah penyebaran virus Corona. Di

⁵ Ronal Watrianthos et al., (2020), Belajar dari Covid-19: Perspektif Teknologi dan Pertanian, Makassar: Yayasan Kita Menulis. h. 16.

Indonesia sendiri, diberlakukan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) untuk menekan penyebaran virus ini. Coronavirus adalah kumpulan virus yang bisa menginfeksi sistem pernapasan. Pada banyak kasus, virus ini hanya menyebabkan infeksi pernapasan ringan, seperti flu. Namun, virus ini juga bisa menyebabkan infeksi pernapasan berat, seperti infeksi paru-paru (pneumonia). Virus ini menular melalui percikan dahak (droplet) dari saluran pernapasan, misalnya ketika berada di ruang tertutup yang ramai dengan sirkulasi udara yang kurang baik atau kontak langsung dengan droplet.

Selain virus SARS-CoV-2 atau virus Corona, virus yang juga termasuk dalam kelompok ini adalah virus penyebab Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS) dan virus penyebab Middle-East Respiratory Syndrome (MERS). Meski disebabkan oleh virus dari kelompok yang sama, yaitu coronavirus, COVID-19 memiliki beberapa perbedaan dengan SARS dan MERS, antara lain dalam hal kecepatan penyebaran dan keparahan gejala. Bila Anda memerlukan pemeriksaan COVID-19, dapat diarahkan ke fasilitas kesehatan terdekat dengan macam cara mengetahui anda sudah terjangkit virus Covid19 yakni :

- a. Rapid Test Antibodi
- b. Swab Antigen (Rapid Test Antigen)
- c. PCR

Menyikapi hal tersebut pemerintah dalam hal ini pusat dan daerah bersinergi dalam melaksanakan pencegahan guna melindungi segenap bangsa Indonesia dari paparan wabah Virus Covid 19 di Indonesia maka dari itu dibuatlah Undang -

Undang mengenai Penanganan wabah penyakit Virus Covid 19 di Indonesia yakni membuat aturan – aturan dalam rangka menjadi dasar serta payung hukum yang berlaku di sistem hukum kita oleh karena adanya peraturan yang bersifat teknis yang ada dibawahnya atas dasar hal tersebut adanya⁶.

Pemerintah Indonesia sebagai mana Pemerintah negara hukum pada umumnya memerlukan adanya ketentuan Peraturan Perundang-undangan sebagai dasar hukum untuk dapat memaksa masyarakat agar mentaati apa yang dikehendaki oleh Pemerintah. Karena Social Distancing atau Physical Distancing belum memiliki dasar hukum di Indonesia, maka Social Distancing atau Physical Distancing pada saat itu masih sebatas himbauan yang tidak dapat dipaksakan kepada masyarakat dan tidak ada sanksi yang dapat dijatuhkan bagi mereka yang tidak mentaati himbauan tersebut. Tanpa adanya sanksi bagi yang melanggar himbauan Social Distancing atau Physical Distancing, banyak masyarakat yang tidak mematuhi himbauan pemerintah untuk melakukan Social Distancing atau Physical Distancing. Akibatnya, kebijakan penerapan Social Distancing atau Physical Distancing tidak dapat menghentikan peningkatan jumlah kasus positif COVID-19 di Indonesia sehingga usulan untuk memberlakukan Lockdown dan membuat dasar hukum bagi pelaksanaannya kepada Pemerintah menguat.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kejarantinaan Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6236 Pasal 1 Kejarantinaan Kesehatan

⁶ (WELLNESS AND HEALTHY MAGAZINE 2021)

adalah upaya mencegah dan menangkal keluar masuknya penyakit dan/atau faktor resiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat. Pasal 2 kedaruratan Kesehatan Masyarakat adalah kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luarbiasa dengan ditandainya penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas Negara⁷. Maka dari latar belakang diatas penulis mengangkat judul **“TINJAUAN NORMATIF PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 21 TAHUN 2020 TERHADAP PERATURAN GUBENUR SUMATERA UTARA NO 34”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang penulis uraikan diatas, maka dalam hal ini pokok-pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah bentuk pengaaplikasian Peraturan Pemerintah terhadap Peraturan Gubernur dalam pembatasan sosial berskala besar dalam rangka percepatan penanganan corona virus disease 2019 (Covid19) di daerah sumatera utara?
2. Bagaimana kedudukan dan fungsi Peraturan Gubernur Sumatera Utara No. 34 tahun 2020 sebagai implementasi Peraturan Pemerintah No.21 tahun 2020 ?

⁷ Uu 6 tahun 2018 tentang kekarantinaan kesehatan

C. Tujuan penelitian

Sebagaimana dalam pasal 1 angka 10 UU Pendidikan Tinggi bahwa penelitian merupakan kegiatan yang dilakukan menurut kaidah dan metode ilmiah secara sistematis untuk memperoleh informasi, data, dan keterangan yang berkaitan dengan pemahaman dan/atau pengujian suatu cabang pengetahuan dan teknologi, maka sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, penelitian hukum diarahkan kepada tujuan yang berkaitan dengan pemahaman dan/atau pengujian kebenaran dalam ilmu hukum⁸.

Berdasarkan perumusan tersebut di atas, maka tujuan penelitian ini secara singkat adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui sebuah aturan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah sejalan dengan aturan yang berada di atasnya yang menjadi payung hukum sebuah peraturan di daerah Sumatera Utara
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor yang menjadi kendala pengimplementasian peraturan pemerintah no 21 PEMBATASAN SOSIAL BERSKALA BESAR DALAM RANGKA PERCEPATAN PENANGANAN CORONA VIRUS DISEASE 2019 (COVID-19) di Sumatra Utara sesuai dengan Peraturan Gubenur no 34 tahun 2020.

⁸ (DR. Elisabeth Nurhaini Butarbutar 2018)

D. Manfaat penelitian

Adapun yang menjadi kegunaan penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis

Penelitian ini dapat sekiranya digunakan sebagai kajian akademis yang dapat berguna merupakan pengembangan ilmu pengetahuan terkait peraturan dan melengkapi literatur pengetahuan hukum, khususnya di bidang Ilmu Perundang-undangan yang keberadaannya telah nyata diperlukan dalam pembentukan Hukum Nasional sehingga Hukum Nasional yang dibentuk dapat menyelesaikan berbagai persoalan kompleks yang timbul di masyarakat dengan tanpa menyimpangi tujuan berdirinya negara hukum Indonesia itu sendiri.

2. Secara praktis

Penelitian ini dapat sekiranya Manfaat dari penelitian ialah melihat efektivitas daripada sebuah hukum atau peraturan yang telah ditetapkan serta dilaksanakan. Hal tersebut meyangkut daripada apakah peraturan dan tata cara pelaksanaannya sudah dapat dirusakan masyarakat, juga dapat dilakukan sebagai riset atau penelitian oleh lembaga Negara atau lembaga swasta melihat kinerja para pemangku kebijakan telah melaksanakan hal tersebut sebagai proyeksi utama terkait adanya wabah pandemik covid 19 , dilaksanakannya sebuah aturan sesuai prosedur dan uu yang berlaku oleh karena menjadi sebuah kebiasaan baru atau sering disebut new normal oleh karena kebiasaan baru juga terkait dengan gaya hidup baru untuk tetap bisa memenuhi protokol kesehatan sesuai ajuran pemerintah serta peraturan yang berlaku hal ini juga memiliki manfaat agar angka penuluran penyakit covid 19 menurun menjadi langkah

pencegahan terkait penyakit covid19. Juga menjadi evaluasi bagi pemerintah melalui kebijakan dan langkah hukum yang akan dilakukakan baik dari pemerintah pusat dan daerah Peraturan perundang undangan, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri kesehatan maupun peraturan gubernur.

1) Secara praktis bagi masyarakat

Yakni dapat Sebagai acuan bagi masyarakat untuk menambah pemahaman serta wawasan berpikir terhadap peraturan yang menjadi acuan dilaksankannya sebuah kegiatan dalam menangani suatu kejadian pada msyarakat. Menjadi dasar hukum bagi peraturan yang berada dibawah daripada peraturan pemerintah dalam membuat serta melaksanakan peraturan gubernur dalam melaksanakan dan pengaplikasian peraturan diatasnya agar dilaksanakan pada daerah sumatera utara serta dapat digunakan untuk menjadi dasar pelaksanaan hukum didaerah sumatera utara. Hal tersebut juga menjadi acuan pada hirarki hukum pada asas (lex superiori derogat) maka memudahkan kita menyatakan bahwa peraturan daerah dalam hal ini peraturan gubernur sumatera utara tidak boleh bertentangan dengan peraturan diatasnya yakini dalam pelaksanaan penanganan covid 19 ialah peraturan pemerintah no 21 tahun 2020 sebagai acuan dalam pembuatan peraturan gubernur sumatera no 34 tahun 2020.

2) Secara praktis bagi Akademik

Sebagai pengembangan ilmu pengetahuan yang dapat memberikan suatu masukan yang baru yang dapat mendukung pengembangan pemikiran serta

efisien suatu aturan yang dibuat dikemudian hari, dan sebagai peneliti dapat menambah wawasan mengaplikasikan ilmu pengetahuan yang telah diperoleh secara teori, serta bagi penelitian yang lain untuk dapat dijadikan sebagai acuan serta referensi dalam penelitian yang berkaitan dengan materi dalam meneliti suatu aturan. Menjadi tolak ukur tinjauan akademis peraturan yang berlaku sehingga dapat melakukan koreksi serta masukan terhadap peraturan dibawahnya dalam adanya sebuah peraturan yang dibuat dan diterbitkan sesuai dengan aturan yang menjadi payung hukumnya yakni aturan yang menjadi landasan teori peraturan tersebut.

3) Secara praktis bagi penulis

Sebagaimana upaya dan persyaratan dalam hal untuk memperoleh gelar strata satu/gelar Sarjana Hukum (SH), dan dapat bermanfaat bagi pembuatan peraturan perundang-undangan, penelitian ilmu hukum, akademik serta dapat bermanfaat untuk menambah wawasan ilmu pengetahuan dari penulis. Juga dapat menjadi sumbangsih pemikiran hukum yang dapat diberikan saudara penulis untuk menjadi salah satu acuan berpikir mengenai pengembangan hukum dan meneliti adanya asas hukum yang dapat dilihat sebagai acuan berpikir untuk membuat suatu peraturan agar tidak ditemukannya aturan yang tumpang tindih dispresepsi serta mal administratif dikarena ketidakpekaan kita sebagai penulis atau lembaga pembuat peraturan yang tidak peka terhadap asas tersebut sehingga nantinya banyak ditemukan aturan yang saling bertabrakan dan tidak berkesinambunagannya antara hukum yang lebih tinggi

terhadap hukum yang berada dibawahnya. Hal tersebut adalah teori atau asas hukum yang bermanfaat agar hukum memiliki alur yang jelas serta dapat dipertanggung jawabkan secara akademis dan materil.

E. Keaslian Penelitian

Dalam prosal penelitian skripsi ini, berdasarkan penelusuran di Universitas HKBP NOMMENSEN, Dan begitu juga pada Universitas lainnya. Penulis tidak menentukan penelitian yang sama terkait dengan **“TINJAUAN NORMATIF PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 21 TAHUN 2020 TERHADAP PERATURAN GUBENUR SUMATERA UTARA NO 34.”**

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. LANDASAN TEORI

1. Pengertian Hukum Tata Negara

Hukum Tata Negara pada dasarnya adalah hukum yang mengatur organisasi kekuasaan suatu negara beserta segala aspek yang berkaitan dengan organisasi negara tersebut. Sehubungan dengan itu dalam lingkungan Hukum Ketatanegaraan dikenal berbagai istilah yaitu : Di Belanda umumnya memakai istilah “staatsrech” yang dibagi menjadi staatsrech in ruimere zin (dalam arti luas) dan staatsrech In engere zin (dalam arti luas). Staatsrech in ruimere zin adalah Hukum Negara. Sedangkan staatsrech in engere zin adalah hukum yang membedakan Hukum Tata Negara dari Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Usaha Negara atau Hukum Tata Pemerintah. Di Inggris pada umumnya memakai istilah “Constitutional Law”, penggunaan istilah tersebut didasarkan atas alasan bahwa dalam Hukum Tata Negara unsur konstitusi yang lebih menonjol. Di Perancis orang mempergunakan istilah “Droit Constitutionnel” yang di lawankan dengan “Droit Administrative”, dimana titik tolaknya adalah untuk membedakan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara.

Sedangkan di Jerman mempergunakan istilah Verfassungsrecht: Hukum Tata Negara Terkait dengan Hukum Tata Negara justru memiliki ruang lingkup pembahasan yang lebih luas, yaitu mengenai urusan penataan negara, termasuk konstitusi. Oleh karenanya, maka Hukum Konstitusi dapat dipahamu sebagai salah

satu cabang atau bagian Hukum Tata Negara yang khususnya membahas mengenai konstitusi atau Hukum dasar. Hukum Tata Negara adalah sekumpulan peraturan yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antara alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal serta kedudukan warga negara dan hak-hak azasinya. kajian ilmu hukum tata negara adalah negara. Dimana negara dipandang dari sifatnya atau pengertiannya yang konkrit. Artinya obyeknya terikat pada tempat, keadaan dan waktu tertentu. Hukum tata negara merupakan cabang ilmu hukum yang membahas tatanan, struktur kenegaraan, mekanisme hubungan antara struktur organ atau struktur kenegaraan serta mekanisme hubungan antara struktur negara dan warga Negara.

Terkait dengan defenisi Hukum Tata Negara itu sendiri, terdapat beberapa pandangan yang dimiliki perbedaan antara pandangan yang satu dengan pandangan lainnya. Perbedaan pandangan itu kemungkinan lebih disebabkan pandangan hidup yang berlainan serta pengaruh lingkungan ketatanegaraan masing – masing tokoh yang memberikan pandangan yang dimaksud. Namun demikian, pada akhirnya seluruh pandangan itu memiliki titik kesamaan dalam memaknai Hukum Tata Negara itu sendiri. Artinya bahwa perbedaan pandangan itu tidak begitu kontras atau saling bertolak belakang.

Hukum Tata Negara adalah sekumpulan peraturan yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antara alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal serta kedudukan warga negara dan hak-hak azasinya. kajian ilmu hukum tata negara adalah negara. Dimana negara dipandang dari sifatnya atau pengertiannya

yang konkrit. Artinya obyeknya terikat pada tempat, keadaan dan waktu tertentu. Hukum tata negara merupakan cabang ilmu hukum yang membahas tatanan, struktur kenegaraan, mekanisme hubungan antara struktur organ atau struktur kenegaraan serta mekanisme hubungan antara struktur negara dan warga Negara

2. Teori Hukum Tata Negara menurut para ahli :

Beberapa ahli yang memberikan pandangan tentang pengertian Hukum Tata Negara bisa dilihat dari sejumlah defenisi berikut ini :

1) Van Vollenhoven

Hukum Tata Negara mengatur semua masyarakat hukum atasan dan masyarakat hukum bawahan menurut tingkatannya dan dari masing – masing itu menentukan badan – badan dan fungsinya masing- masing yang berkuasa dalam lingkungan masyarakat hukum itu serta menentukan susunan dan wewenang dari badan- badan tersebut⁹

2) Van Der Pot

Hukum Tata Negara adalah peraturan- peraturan yang menentukan badan – badan yang diperlukan serta wewenangnya masing – masing dan hubungannya antara satu dengan yang lainnya serta hubungan dengan individu – individu. Definisi yang diuraikan Van Der Pot termasuk dalam kategori defenisi Hukum Tata Negara yang cukup luas. Kalau dalam pandangan Scholten, masalah hak asasi manusia masih terabaikan, namun Van Der Pot sudah merangkumnya dalam satu defenisi sekaligus. Pertimbangan untuk

⁹ Ibid., hlm 24-29

mengatakan luasnya defenisi yang diuraikan Van Der Pot juga bisa dilihat dari objek kajian yang sudah ada memasuki ranah Hukum Administrasi Negara. Kendati demikian, defenisi yang terlalu luas semacam ini juga berpotensi menimbulkan problem, sebab akan menjadi terasa sulit untuk melakukan penilaian antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara, khususnya terkait ruang lingkup kajiannya yang saling memiliki keterkaitan¹⁰

3) AV. Dicey

Constitutional Law dirumuskan oleh Dicey dalam bukunya “ An Introduction to the study of the law of the constitution” sebagai berikut : “as the term is used in England, appers to include all rules which directly or indirectly affect distribution or exercise of the sovereign power in the state¹¹” yang menjadi titik berat dari defenisi ini adalah masalah pembagian kekuasaan dalam negara dan pelaksanaan yang tertinggi dalam suatu negara. Jadi yang menjadi persoalan dalam Hukum Tata Negara menurut AV. Dicey adalah terkait persoalan distribusi kekuasaan serta pelaksanaan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Oleh karenanya, maka semua aturan yang mengatur hubungan antar pemegang kekuasaan negara yang tertinggi disebut sebagai Hukum Tata Negara

¹⁰ Ibid., hlm 34- 37

¹¹ Panton George Whitecross, *Texbook of Jurisprudence*, Second Edition, Oxford at the Calrendon Press, 1951. Dikutip kembali Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm 27

3. Pengertian Peraturan Perundang – undangan menurut para ahli

Yakni asas Peraturan Perundang-undangan menurut hasil penelitian dan paradigma pemikiran dari para ahli hukum. Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto memperkenalkan enam emas asas perundang- undangan yaitu:

- a. Undang – undang tidak berlaku surut.
- b. Undang – undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, lebih tinggi pula kedudukannya.
- c. Undang – undang yang bersifat khusus menyampingkan undang- undang yang bersifat umum.
- d. Undang – undang yang berlaku belakangan membatalkan undang – undang yang berlaku terlebih dahulu
- e. Undang – undang tidak dapat digugat.
- f. Undang – undang sebagai sarana semaksimal mungkin dapat mencapai kesejaterahan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian¹²

Dalam kaitan ini Amiroedin Syarif mengemukakan lima asas perundang – undangan yaitu :

- a. Asas tingkatan Hierarki
- b. Undang – undang tidak dapat diganggu gugat

¹² Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, Perundang – undangan dan Yurisprudensi, Penerbit Alumni Bandung, 1979, Halaman 15 -19

- c. Undang – undang yang bersifat khusus menyampingkan undang – undang yang bersifat umum
- d. Undang – undang tidak berlaku surut.
Undang – undangn yang baru menyampingkan undang – undang yang lama¹³

Asas perundang–undangan tersebut diatas harus dijadikan pedoman didalam pembentukan peraturan perundang–undangan baik ditingkat nasional maupun didaerah. Hamid S. Attamimi dalam disertasinya mengemukakan susunan hierarki peraturan perundang – undangan Indonesia sebagai berikut :

- Undang – undang dan Perpu
- Peraturan Pemerintah
- Keputusan Presiden
- Keputusan Menteri
- Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen
- Keputusan Direktur Jendral Departemen
- Keputusan Kepala Badan Negara diluar jajaran Pemerintah yang dibentuk dengan Undang – undang.
- Peraturan Daerah Tingkat 1
- Keputusan Kepala Daerah Tingkat 1
- Peraturan Daerah Tingkat 2
- Keputusan Kepala Daerah Tingkat 2 (Bupati/Walikota).

¹³ Amiroedin Syarif, op. cit halaman 78 -84

Susunan peraturan perundang – undangan tersebut diatas, merupakan hasil reduksi Attamimi terhadap Undang – undang Nomor 5 Tahun 1974 yang sudah tidak berlaku. Sehubungan dengan pemberlakuan Undang – undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, nomenklatur yang menunjukan pada Peraturan Daerah Tingkat I dan Peraturan Daerah Tingkat II serta Keputusan Kepala Daerah Tingkat I dan Keputusan Kepala Daerah tingkat II, tidak lagi digunakan melainkan diganti dengan nomenklatur baru yaitu Qanun, serta Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten atau Peraturan Daerah kota, serta Keputusan Gubernur dan Keputusan Bupati atau Keputusan Walikota.

B. Pengertian Peraturan

1. Pengertian Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah (PP) adalah Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk menjalankan Undang-undang. Di dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dinyatakan bahwa Peraturan Pemerintah sebagai aturan "organik" daripada Undang-Undang menurut hierarkinya tidak boleh tumpang tindih atau bertolak belakang¹⁴.

Peraturan pemerintah adalah peraturan perundang–undangan yang dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menentukan sebagai berikut: Pemerintahan dalam arti luas juga diartikan adalah segala urusan yang dilakukan

¹⁴ Invalid source specified.

oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan Negara sendiri; jadi tidak diartikan sebagai Pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas- tugas lainnya termasuk legislatif¹⁵

Pemerintahan dalam arti sempit pemerintahan adalah segala kegiatan, fungsi, tugas dan kewajiban yang dijalankan oleh lembaga eksekutif untuk mencapai tujuan negara¹⁶.

“Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang – undang sebagaimana mestinya”. Peraturan pemerintah ini berisi peraturan – peraturan untuk menjalankan Undang – undang, atau dengan perkataan lain peraturan pemerintah merupakan peraturan – peraturan yang membuat ketentuan ketentuan dalam suatu Undang – undang bisa berjalan/diberlakukan. Suatu peraturan pemerintah baru dapat dibentuk apabila sudah ada Undang – undangya, namun suatu peraturan pemerintah dapat meskipun dalam Undang – undangya tidak ditentukan secara tegas supaya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Dalam hubungannya dengan ketentuan mengenai sanksi pidana dan sanksi si pemaksa, suatu Peraturan Pemerintah hanya boleh mencantumkan sanksi pidana ataupun sanksi pemaksa apabila ditentukan dalam Undang – undang yang dilaksanakannya. Apabila Undang – undangya tidak mencantumkan sanksi pidana

¹⁵<https://www.google.com/search?q=pengertian+peraturan+pemerintah+dalam+arti+luas>

¹⁶<https://www.google.com/search?q=pengertian+peraturan+pemerintah+dalam+arti+sempit>

ataupun saksi pemaksa, Peraturan Pemerintahnya tidak boleh mencantumkan sanksi pidana maupun sanksi pemaksa¹⁷.

Hamid S Attamimi mengemukakan beberapa karakteristik Peraturan Pemerintah sebagai berikut :

- a. Peraturan Pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dahulu ada Undang – undang yang menjadi ‘induknya’
- b. Peraturan Pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila Undang – undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana
- c. Ketentuan Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah dan mengurangi ketentuan Undang – undang yang bersangkutan.
- d. Untuk ‘menjalankan’ menjabarkan, atau merinci ketentuan Undang – undang Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan Undang – undang tersebut tidak memintanya secara tegas
- e. Ketentuan – ketentuan Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan: Peraturan Pemerintah tidak berisi penetapan semata mata¹⁸

¹⁷ ibid

¹⁸ ibid

2. Bentuk Peraturan Pemerintah

PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 21 TAHUN
2020

TENTANG

PEMBATASAN SOSIAL BERSKALA BESAR DALAM RANGKA
PERCEPATAN PENANGANAN CORONA VIRUS DISEASE 2019 (COVID-19)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

- a. bahwa penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dengan jumlah kasus dan/atau jumlah kematian telah meningkat dan meluas lintas wilayah dan lintas negara dan berdampak pada aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, serta kesejahteraan masyarakat di Indonesia;
- b. bahwa dampak penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) telah mengakibatkan terjadi keadaan tertentu sehingga perlu dilakukan upaya penanggulangan, salah satunya dengan tindakan pembatasan sosial berskala besar
- c. berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)

Mengingat :

1. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3273)
3. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723)
4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6236).

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN PEMERINTAH TENTANG PEMBATASAN SOSIAL BERRSKALA BESAR DALAM RANGKA PERCEPATAN PENANGANAN CORONA VIRUS DISEASE 2019 (COVID- 19).

Pasal 1

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

Pasal 2

(1) Dengan persetujuan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, Pemerintah Daerah dapat melakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar atau pembatasan terhadap pergerakan orang dan barang untuk satu provinsi atau kabupaten/ kota tertentu.

(2) Pembatasan Sosial Berskala Besar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus didasarkan pada pertimbangan epidemiologis, besarnya ancaman, efektifitas, dukungan sumber daya, teknis operasional, pertimbangan politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan.

Pasal 3

Pembatasan Sosial Berskala Besar harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

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

Pasal 4

(1) Pembatasan Sosial Berskala Besar paling sedikit meliputi:

- a. peliburan sekolah dan tempat kerja;
- b. pembatasan kegiatan keagamaan; dan/atau
- c. pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum.

(2) Pembatasan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b harus tetap mempertimbangkan kebutuhan pendidikan, produktivitas kerja, dan ibadah penduduk.

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

Pasal 5

(1) Dalam hal Pembatasan Sosial Berskala Besar telah ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, Pemerintah Daerah wajib melaksanakan dan memperhatikan ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan.

(2) Pembatasan Sosial Berskala Besar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan secara berkoordinasi dan bekerja sama dengan berbagai pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.

Pasal 6

(1) Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar diusulkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan.

(2) Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar dengan memperhatikan pertimbangan Ketua Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Dsease 2019 (Covid- 19).

(3) Ketua Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dapat mengusulkan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan untuk menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar di wilayah tertentu.

(4) Apabila menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan menyetujui usulan Ketua Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah di wilayah tertentu wajib melaksanakan Pembatasan Sosial Berskala Besar.

Pasal 7

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan Gubernur adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat pengaturan yang ditetapkan oleh Gubernur untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintah daerah.

3. Bentuk Peraturan Gubernur

PERATURAN GUBERNUR SUMATERA UTARA NOMOR 34 TAHUN
2020 TENTANG
PENINGKATAN DISIPLIN DAN PENEGAKAN HUKUM PROTOKOL
KESEHATAN DALAM PENCEGAHAN DAN PENGENDALIAN
CORONA VIRUS DISEASE 2019 (Covid-19) DI PROVINSI SUMATERA
UTARA
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
GUBERNUR SUMATERA UTARA,

Menimbang :

- a. bahwa untuk mengendalikan penyebaran Corana Virus Disease 2019 (Covid-I9) dalam melaksanakan adaptasi kebiasaan baru perlu didulmng kesadaran dan kepatuhan masyarakat untuk melaksanakan protokol kesehatan dalam melaksanakan aktivitasnya serta pengamanan dan penanganan yang dilaksanakan secara konsisten, efektif efisien dan berkesinambungan;
- b. bahwa menindaklanjuti Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukurn Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona virus Disease

2019

- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b perlu menetapkan Peraturan Gubernur tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) di Provinsi Sumatera Utara

Mengingat :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonomi Propinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1956 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1103)
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3723)
4. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723)

5. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063)
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapakali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679)
7. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6236)
8. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1991 tentang Penanganan Wabah Penyakit Menular (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1991 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3447)
9. Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

10. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2020 tentang Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Lingkungan Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 249)
11. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 440-830 Tahun 2020 tentang Pedoman Tatanan Normal Baru Produktif dan Aman Corona Virus Disease 2019 bagi Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah
12. Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/MENKES/413/2020 tentang Pedoman Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)
13. Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Sumatera Utara (Lembaran Daerah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2016 Nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 32)
14. Peraturan Gubernur Nomor 33 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Adaptasi Kebiasaan Baru Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Provinsi Sumatera Utara (Berita Daerah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2020 Nomor 34)

Memutuskan :

Menetapkan : PERATURAN GUBERNUR TENTANG PENINGKATAN DISIPLIN
DAN PENEGAKAN HUKUM PROTOKOL KESEHATAN DALAM
PENCEGAHAN DAN PENGENDALIAN CORONA VIRUS DISEASE 2019
(COVID-19) DI PROVINSI SUMATERA UTARA.

BAB I KETENTUAN

UMUM Pasal 1

Dalam Peraturan Gubernur ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Provinsi Sumatera Utara.
2. Pemerintahan Daerah adalah Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas– luasnya dalam sistim dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
4. Kepala Daerah adalah Gubernur Sumatera Utara.

5. Bupati/ Wali Kota adalah Bupati/ Wali Kota di Provinsi Sumatera Utara.
6. Satuan Polisi Pamong Praja adalah Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Sumatera Utara.
7. Dinas Kesehatan adalah Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara.
8. Protokol Kesehatan COVID-19 adalah rangkaian kegiatan dalam rangka pencegahan penularan COVID-19 yang antara lain menjaga jarak, menggunakan masker saat berada di luar rumah, dan mencuci tangan memakai sabun pada air mengalir.

Pasal 2

Peraturan Gubernur ini dimaksudkan sebagai dasar pelaksanaan peningkatan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan dalam pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (covid-19) di Provinsi Sumatera Utara.

Pasal 3

Peraturan Gubernur ini bertujuan untuk :

- a. meningkatkan kepatuhan terhadap protokol kesehatan
- b. memberikan perlindungan dari penyebaran dan penularan Covid-19
- c. meningkatkan peran serta masyarakat dalam menekan penyebaran Covid-19

BAB II PROTOKOL

KESEHATAN Pasal 4

Kewajiban mematuhi protokol kesehatan untuk :

1. Perlindungan kesehatan bagi perorangan dengan :
 - a. menggunakan alat pelindung diri berupa masker yang menutupi hidung dan mulut hingga dagu, dan/atau pelindung wajah (face shield) jika harus keluar rumah atau berinteraksi dengan orang lain yang tidak diketahui status kesehatannya;
 - b. membersihkan tangan pakai sabun secara teratur
 - c. pembatasan interaksi fisik (physical distancing) minimal 1 (satu) meter terhadap orang lainnya dan
 - d. meningkatkan daya tahan tubuh dengan menerapkan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat.
2. Perlindungan kesehatan masyarakat melalui :
 - a. sosialisasi, edukasi, dan penggunaan berbagai media informasi untuk memberikan pengertian dan pemahaman mengenai pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)
 - b. penyediaan sarana cuci tangan pakai sabun yang mudah diakses dan memenuhi standar atau penyediaan cairan pembersih tangan (hand sanitizer)

- c. upaya penapisan dan pemantauan kesehatan bagi setiap orang yang akan beraktivitas
- d. upaya pengaturan jaga jarak
- e. pembersihan dan disinfeksi lingkungan secara berkala
- f. penegakan kedisiplinan pada perilaku masyarakat yang berisiko dalam penularan dan tertularnya Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan
- g. fasilitasi dalam deteksi dini dan penanganan kasus untuk mengantisipasi penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

Pasal 5

Kewajiban mematuhi protokol kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dikenakan kepada:

- a. perorangan
- b. pelaku usaha, pengelola penyelenggara atau penanggungjawab tempat dan fasilitas umum.

Pasal 6

Tempat dan fasilitas umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b meliputi :

- a. perkantoran/tempat kerja, usaha, dan industri
- b. sekolah/institusi pendidikan lainnya
- c. tempat ibadah
- d. stasiun, terminal, pelabuhan, dan bandar udara

- e. transportasi umum
- f. kendaraan pribadi
- g. toko, pasar modern, dan pasar tradisional
- h. apotek dan toko obat
- i. warung makan, rumah makan, cafe dan restoran
- j. pedagang kaki lima/ lapak jajanan
- k. perhotelan/penginapan lain yang sejenis
- l. tempat pariwisata
- m. fasilitas pelayanan kesehatan
- n. area publik, tempat lainnya yang dapat menimbulkan kerumunan massa dan
- o. tempat dan fasilitas umum dalam protokol kesehatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 7

Setiap orang, pelaku usaha, pengelola, penyelenggara, atau penanggung jawab tempat dan fasilitas umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, wajib memfasilitasi pelaksanaan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

Pasal 8

Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 adalah :

- a. membersihkan tempat dan fasilitas umum dengan menggunakan disinfektan (cairan pembersih) secara berkala

b. bagian area publik atau tempat umum yang harus dibersihkan antara lain, yaitu :

a. lantai

b. permukaan pegangan tangga/eskalator;

c. pegangan pintu;

d. mesin ATM;

e. mesin kasir;

f. alat pembayaran elektronik;

g. kaca etalase;

h. area bermain anak;

i. musholla; atau

j. toilet dan fasilitas umum lainnya.

c. menyediakan sarana sarana Cuci Tangan Pakai Sabun dengan air mengalir dan menyediakan hand sanitizer disetiap pintu masuk, toilet, dan tempat lain yang mudah diakses.

d. tidak menyediakan dispenser di area yang banyak dilewati pengunjung.

e. memasang pesan-pesan kesehatan (flyer) berupa himbauan dan cara cuci tangan yang benar, cara mencegah penularan COVID-19, dan etika batuk/bersin di tempat-tempat strategis seperti pintu masuk. f. mewajibkan pengunjung menggunakan masker dan/atau pelindung wajah (face shield).

- g. mewajibkan pengunjung menjaga jarak (physical distancing) minimal 1 (satu) meter terhadap orang lainnya.
- h. melakukan pemeriksaan suhu tubuh pengunjung disetiap pintu masuk.

BAB III PARTISIPASI

MASYARAKAT Pasal 9

Dalam rangka pelaksanaan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), Pemerintah Daerah mengikut sertakan masyarakat, organisasi profesi kesehatan, pemuka agama, tokoh adat, tokoh masyarakat, BUMD, BUMN dan unsur masyarakat lainnya agar berperan aktif mensosialisasikan dan memberikan edukasi dalam penerapan protokol kesehatan COVID-19.

BAB IV PENERAPAN

SANKSI Pasal 10

- (1) Penerapan sanksi diselenggarakan dengan memperhatikan :
- a. mengedepankan pembinaan dan pemberdayaan masyarakat dalam rangka mengubah perilaku hidup lebih sehat
 - b. perlindungan kesehatan masyarakat;
 - c. sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan asas asas umum pemerintahan yang baik;
 - d. nondiskriminatif

- e. kesepadanan antara jenis pelanggaran dengan jenis sanksi yang diterapkan; dan
 - f. ditujukan bagi kepentingan pencegahan penyebaran dan penularan Covid-19.
- (2) Setiap orang dan/atau masyarakat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dikenakan sanksi.
- (3) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri dari :
- a. teguran lisan
 - b. teguran tertulis
 - c. kerja sosial
 - d. denda administratif
 - e. penghentian atau penutupan sementara penyelenggaraan usaha.

BAB V

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Pasal 11

- (1) Gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).
- (2) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan dengan Komando Daerah Militer I Bukit Barisan dan Kepolisian Daerah Sumatera Utara.
- (3) Gubernur mendelegasikan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Satuan Polisi Pamong Praja.

BAB VI KETENTUAN

LAIN LAIN Pasal 12

Bupati/Wali Kota menindaklanjuti Peraturan Gubernur ini dengan penerapan pelaksanaan sanksi yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati/Wali Kota.

BAB VII

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 13

Peraturan Gubernur ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan" memerintahkan Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Gubernur ini dengan penempatannya dalam berita daerah Provinsi Sumatera Utara.

4. Asas - asas hukum hirarki Perundang - undangan

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 12 TAHUN 2011

TENTANG

PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pasal 1

4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

5. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang

13. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
- d. dapat dilaksanakan
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. kejelasan rumusan dan
- g. keterbukaan.

Pasal 6

(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman
- b. kemanusiaan
- c. kebangsaan

- d. kekeluargaan
- e. kenusantaraan
- f. bhinneka tunggal ika
- g. keadilan
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

(2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Maka dari itu untuk menentukan Sumber peraturan dalam peraturan perundang-undangan melahirkan produk peraturan perundang-undangan yang sering disebut dengan istilah Peraturan Pelaksana. Peraturan Pelaksana yaitu peraturanperaturan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang atau yang disebut dengan istilah “delegated legislations” sebagai “subordinate legislations”. Disebut sebagai “delegated legislations” karena kewenangan untuk menentukannya berasal dari kewenangan yang didelegasikan dari undang - undang oleh pembentuk undang-undang (legislature)

BAB III
JENIS, HIERARKI, DAN MATERI MUATAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - d. Peraturan Pemerintah
 - e. Peraturan Presiden
 - f. Peraturan Daerah Provinsi dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 14

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENERJEMAHKAN ATUARAN DIATASNYA

Bentuk pengaplikasian atau implementasi hukum yakni Peraturan Pemerintah No.21 tahun 2020 “TENTANG PEMBatasan SOSIAL

BERSKALA BESAR DALAM RANGKA PERCEPATAN PENANGANAN CORONA VIRUS DISEASE 2019 (Covid - 19) sebagai acuan, landasan hukum yang menjadi asas adanya peraturan pelaksana pada tingkat daerah Provinsi Sumatera utara yang menjadi aturan pelaksana PENINGKATAN DISIPLIN DAN PENEGAKAN HUKUM PROTOKOL KESEHATAN DALAM PENCEGAHAN DAN PENGENDALIAN CORONA VIIRUS DISEASE 2019 (Covid - 19) DI PROVINSI SUMATERA UTARA dengan adanya Peraturan Gubernur Sumatera Utara ini menjadi aturan hukum yang harus dilaksanakan dalam pemberlakuan prioritas pelaksanaan kegiatan, tata cara kehidupan dan acuan aturan yang jelas yang akan dilaksanakan di kota Medan. Aturan yang jelas diterjemahkan pada tingkat daerah akan menjadi aturan pelaksanaan peningkatan disiplin dan penegakan hukum protokol di Indonesia dalam hal ini wilayah Sumatera utara dalam pencegahan dan pengendalian corona virus disease 2019. Peraturan Gubrenur ini juga .Berdasarkan sistem hukum di Indonesia, maka peraturan perundang-undangan menurut dasar kewenangannya dapat diklasifikasikan menjadi peraturan perundang-undangan yang memiliki kewenangan atribusi dari Undang-Undang Dasar atau Undang- Undang, dan ada peraturan perundangundangan yang fungsinya untuk melaksanakan perintah atau aplikasi dari peraturan di atasnya yang mendelegasikannya yang disebut dengan peraturan pelaksana. Sebagai peraturan pelaksana, maka materi muatan yang harus diatur adalah materi muatan yang

didelegasikan oleh peraturan yang di atasnya yang mendelegasikan, sehingga ruang lingkup pengaturannya sudah secara limitatif diatur dalam peraturan yang mendelegasikan. Peraturan Gubernur merupakan produk hukum yang dikeluarkan oleh Gubernur sebagai Kepala Daerah sekaligus berfungsi sebagai peraturan pelaksana yang pembentukannya didasarkan atas perintah atau delegasi oleh peraturan daerah provinsi yang , sehingga karena kedudukannya sebagai peraturan pelaksana maka harus ditetapkan setelah ada perintah dari peraturan daerah. Berdasarkan hasil kajian pendahuluan bahwa banyak Peraturan Gubernur yang ditetapkan di Provinsi Sumatera Utara selain sebagai peraturan pelaksana yang melaksanakan delegasi dari peraturan daerah, banyak pula Peraturan Gubernur yang ditetapkan bukan sebagai pendelegasian kewenangan mengatur dari peraturan daerah, peraturan menteri, peraturan pemerintah maupun undang-undang.

Peraturan Gubernur yang ditetapkan tanpa adanya pendelegasian kewenangan mengatur dari peraturan di atasnya, bisa saja merupakan kewenangan bertindak bagi gubernur sebagai pejabat administrasi Negara untuk menetapkan peraturan kebijakan sebagai tindakan diskresi dalam rangka mengisi kekosongan hukum yang biasa disebut dengan *freies ermessen* (kewenangan bertindak bebas). Namun demikian, apakah penetapan peraturan gubernur tanpa delegasi dari peraturan di atasnya yang merupakan peraturan kebijakannya sebagai kebebasan bertindak dari pejabat administrasi negara sesuai dengan ketentuan dan syarat-syarat sebagai suatu

peraturan kebijakan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pada alasan-alasan tersebut di atas, maka penulis akan melakukan kajian terhadap pembentukan peraturan gubernur sebagai peraturan pelaksana dari peraturan yang ada di atasnya dengan mengangkat judul “ Tinjauan Normatif Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2020 terhadap Peraturan Gubernur No.34 tahun 2020”

5. Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Hierarki Norma Hukum (stufentheorie Hans Kelsen dan Hans Nawiasky) Tidak ada sistem didunia ini yang secara positif mengatur tata urutan peraturan perundang undangan. walaupun ada pengaturannya hanya hanya sebatas pada asas yang menyebutkan misalnya: “Peraturan daerah tidak boleh bertentang dengan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya’ atau dalam hal UUD ada ungkapan “the supreme law of the land”¹⁹ Dalam buku Hans Kelsen “General Theori of Law and State” terjemahan dari teori umum tentang hukum dan negara yang diuraikan oleh Jimly Assihiddiqie dengan judul Teori Hans Kelsen tentang hukum antara lain bahwa²⁰ Analisis hukum, yang mengungkapkan karakter dinamis dari sistem norma dan fungsi norma dasar, juga mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum: hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai

¹⁹ Ni'matul Huda, Negara Hukum demokrasi dan judicial Review, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm.48.

²⁰ Hans Kelsen, teori Umum Tentang Hukum dan Negara Judul Aslinya (Theory Of Law and State) Diterjemahkan Rasul Muttakin, (Bandung, Cetakan ke IV, Nusa Media, 2010, hlm:179). Bandingkan Jimly Asshiddiqie, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, (Jakarta: Konstitusi Perss, 2009), hlm 109.

derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lainnya itu. Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama. Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norm yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (Grundnorm) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (Inferior) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (superior), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki²¹

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “Superordinasi” dan “Subordinasi” yang special menurutnya yaitu.

- a. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi

²¹ 1 Aziz Syamsuddi, Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 14-15.

- b. Sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.
- c. Tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda.

Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa regressus (rangkaiian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum. Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungan dengan sesamanya atau dengan lingkungan. Istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab dan sering juga disebut pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa indonesia mulamula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk sudut atau garis yang dikehendaki. dalam perkembangan, norma itu diartikan sebagai ukuran atau patokan bagi seseorang

dalam bertindak atau bertingka laku dalam masyarakat jadi, norma adalah segala peraturan yang harus dipatuhi²² Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa:

1. Norma membentuk norma dan norma yang menjadi dasar pembentukan norma lebih tinggi dari pada norma yang dibentuk seterusnya sampai pada norma yang paling rinci.
2. Dalam kehidupan bernegara dimulai dari,
 - a. Konstitusi.
 - b. kemudian norma hukum yang dibentuk atas dasar konstitusi
 - c. Selanjutnya hukum yang substantif atau materil dan seterusnya

Karena norma membentuk norma, maka norma yang dibentuk dari norma dasar yang membentuknya, tidak boleh bertentang dengan norma dasar pembentukannya. Dengan kata lain bahwa ketentuan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh suatu negara maka ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan ddengan ketentuan yang lebih tinggi.

6. Struktur Norma dan Struktur Lembaga

Dalam membahas masalah struktur norma dan struktur lembaga kita dihadapkan pada teori yang dikemukakan oleh Benyamin Akzin yang ditulis dalam bukunya diberi judul, Law, state, and International Legal Order. Benyamin Akzin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu bebrbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat karena apabila kita lihat dari

²² Maria Parida Indrati, Ilmu Perundang-undangan, Disarikan dari Perkuliahan Hamid S. Attamimi, (Yogyakarta: Kanisius, 1998) hlm 6.

struktur norma (Norm structure), maka hukum publik itu berada diatas hukum privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (institutional structure), maka public authorities terletak pada pada pada population²³ Dalam hal pembentukan norma –norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut suprastruktur sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat akan yang disebut Infrastruktur²⁴.

Oleh karena Norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga negara, sebenarnya pembentukannya harus dilakukan secara lebih hati-hati, sebab norma hukum publik itu harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat. Jadi berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat. Norma hukum privat itu biasanya harus sesuai dengan kehendak dan keinginan masyarakat oleh karena itu hukum privat itu dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dengan perjanjian atau transaksi-transaksi yang bersifat perdata sehingga masyarakat dapat merasakan apakah norma-norma hukum itu sesuai atau tidak dengan kehendak atau keinginan masyarakat.

²³ ~~Maria Farida Indrati Sueprpto~~, Ilmu Perundang-Undangan, (Jakarta: Kanisius, 1998), hlm26.

²⁴ Benyamin Akzin, Law, State and International Legal Order,: essays in Honor kelsen, Knoxville the University of Tennessee, 1964, hlm 3-5.

7. Tata susunan norma hukum negara

Hans Kelsen, salah seorang murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitan dengan suatu negara. Hans Kelsen dalam bukunya : *allgemeine Rechtslehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang dibawah berlaku , berdasar dan bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi, norma yang lebih tinggi berlaku , berdasar dan bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi disebut Norma Dasar,. Tetapi Hans Kelsen juga berpendapat selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok . Hans Kelsen juga mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas :

- 1) kelompok I : *staatspundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara).
- 2) Kelompok II : *Staatgrundsetz* (aturan dasar/pokok negara)
- 3) Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-undang formal)
- 4) Kelompok IV : *Verordnung* dan *autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom)²⁵ Kelompok-kelompok norma hukum tersebut selalu ada tata susunan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah berbeda-beda ataupun jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya.

²⁵ Hans Kelsen, *Allgemeine als recht System Lichen Grundbegriffe*, (ensiedeln /Zurich/koln, benziger, cet. 2 1948), hlm 31 dst.

8. Norma fundamental Negara

Norma hukum tertinggi yang merupakan kelompok pertama adalah Staatfundamentalnorm, diterjemahkan oleh Notonegoro dalam pidatonya pada dies natalis universitas airlangga yang pertama 10 november 1955 dengan ‘pokok kaidah fundamental Negara’²⁶. Kemudian oleh Joeniarto, dalam bukunya yang berjudul “Sejarah Ketata Negara Indonesia, disebut dengan Istilah Norma Pertama,²⁷ Sedangkan oleh A. Hamid S. Attamimi disebut dengan norma fundamental Negara²⁸. Norma Fundamental merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi pre supposed atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu.

Negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma hukum dibawahnya. Dikatakan bahwa norma yang lebih tinggi tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi karena kalau norma yang lebih tinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, ini bukan merupakan norma tertinggi. Menurut Hans Nawiasky, isi Staatfundamentalnorm ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (staatsverfassung), termaksud norma pengubahannya, dalam negara norma dasar ini disebut juga sebagai

²⁶ Notonegoro, Pancasila dasar falsafah Negara, (Kumpulan 3 pokok uraian persoalan tentang pancasila), cet. 7, (jakarta : Bina Aksara, 1988), hlm 27.

²⁷ Joeniarto, sejarah Ketata Negara republik Indonesia, cet pertama, (Jakarta : Bina Aksara, 1982), hlm 6.

²⁸ A. Hamid Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara(Satu Studi Analisis Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I Pellita VI), Disertasi Doktor Universitas Indonesia, (Jakarta : 1990), hlm 359.

landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut²⁹

9. Aturan Dasar/Pokok Negara (Staatsgrundgesetz)

Aturan dasar negara adalah aturan pokok negara (Staatsgrundgesetz) merupakan kelompok norma hukum yang diadopsi norma fundamental negara, norma-norma dari aturan dasar/pokok negara ini merupakan aturan yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal dan belum disertai norma sekunder. Menurut Hans Nawiasky. Suatu aturan dasar/pokok suatu negara dapat dituangkan dalam suatu dokumen negara yang disebut staatsverfassung atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen yang tersebar yang disebut istilah Staatsgrundgesetz.

Di dalam aturan pokok biasanya diatur mengenai pembagian kekuasaan negara dipuncak pemerintahan, dan selain itu diatur juga hubungan antara lembaga-lembaga tinggi/tertinggi negara serta diatur hubungan antar negara dan warga negara. Di negara Indonesia maka aturan pokok tersebut tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan ketetapan Majelis permusyawaratan. Serta dalam hukum tidak tertulis sering disebut Konvensi ketatanegaraan. Aturan dasar pokok negara ini merupakan landasan bagi pembentukan Undang-undang (Formell gesetz) dan peraturan lain yang lebih rendah. Isi penting bagi aturan dasar, selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara, juga terutama aturan-aturan memberlakukan dan memberikan

²⁹ A. Hamid Attamimi, UUD 1945-Tap MPR Undang-Undang (Kaitan Norma Hukum Ketiganya) (Jakarta 31 November 1981), hlm 4.

kekuatan mengikat kepada norma hukum peraturan-peraturan perundang-undangan, atau dengan kata lain menggariskan tata cara membentuk peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum³⁰

Dalam Penjelasan Undang-Undang dasar 1945 Staatsgrundsetz ini disebut dengan istilah aturan pokok yang disebutkan dalam penjelasan umum angka IV UUD 1945 berikut. “Maka Cukun jelas jikalau UUD hany membuat atura-aturan pokok, hanya membuaty garis-garis besar sebagai intruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain. Penyelenggara negar untuk menyelenggarakan kehidupan bernegara dan kesejatraan sosial. Terutama bagi negar-negar yang masih muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah cara membuatnya. Mengubah dan mencabutnya³¹.

Dengan demikian, jelaslah bahwa aturan dasar pokok negara merupakan sumber dan dasar terbentuknya suatu Undang-undang (formell gesetz), yang merupakan peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan yang bisa mengikat langsung setiap orang.

Berdasarkan atas latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa pokok permasalahan sebagai berikut :

Aturan dasar atau aturan pokok negara yang lainmya adalah aturan yang tertuang dalam Ketetapan-ketetapan Majellis Pemusyawwatan Rakyat yang merupakan garis-garis besar haluan negara. Ketetapan MPR ini juga merupakan aturan yang bersifat

³⁰ A. Hamid S. Attamimi, Op. cit., hlm 5

³¹ Maria Farida Indrati Sueprpto, Ilmu ... op. cit., hlm 31.

pokok dan merupakan aturan-aturan umum dan bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal serta belum disertai norma sekunder³²Ketetapan MPR berisi pedoman-pedoman dalam pembentukan peraturan-peraturan perundang-undangna walaupun hanya sebatas material, dimana setiap ketetapan MPR ini dapat dibuat setiap 5 tahun sekali dalam sidang MPR. Selain aturan dasar/pokok negara yang tertuang dalam batang tubuh UUD 1945 dan dalam ketetapan MPR kita masi mengenakan pula adanay aturan dasar/pokok negara dalam bentukj hukum dasar tidak tertulis atau biasa juga disebut konvensi ketata negara yang merupakan hukum tidak tertulis yang tumbuh dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis. Seperti halnya batang tubuh UUD 1945 dan ketetapan MPR, hukum dasar tak tertulis itupun merupakan aturan dasar/pokok negara yang menjadi pedoman terbentuknya peraturan perudnag-undangan dalam negara kita.

Hukum dasar yang tidak tertulis dan berlaku dalam negara kita dewasa ini adalah adanya kebiasaan penyeleenggaraan pidato kenegaraan oleh presiden pada, atau adanya pengesahan/ratifikasi perjanjian-perjanjian internasional dengansuatu undang-undang atau dengan keputusan presiden, dan sebagainya.³³

10. Undang-Undang formal

Ini merupakan kelompok yang merupakan dibawah aturan dasar /pokok negara, atau disebut Undang-undang dalam arti (Formal) berbeda dengan kelompok-kelompok diatasnya , maka norma dalam suatu undang-undnag adalah norma yang

³² Ibid., hlm 31.

³³ Ibid., hlm 32.

kongkrit terinci serta dapat langsung berlaku dalam suatu masyarakat. norma hukum dalam undang-undang ini tidak hanya norma yang bersifat tunggal, tetapi sebagai norma hukum sudah dilekati oleh norma sekunder disamping norma primernya, sehingga suatu undang-undang sudah dapat mencantumkan norma yang bersifat sanksi, baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Dan norma ini berbeda dengan norma yang lain karena norma ini dibentuk oleh lembaga legislatif³⁴

11. Peraturan pelaksana dan peraturan Otonom

Kelompok hukum norma terakhir adalah peraturan pelaksana (Verordnung) dan peraturan Otonom (autonomer satzung) ini merupakan peraturan yang terletak dibawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang, dimana peraturan pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh undang-undang dasar atau undang-undang kepada suatu lembaga negara /pemerintahan dan kewenangan ini bersifat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas - batas yang diberikan.³⁵ Contohnya UUD 1945 pasal 5 ayat (1) memberikan kewenangan kepada presiden untuk membentuk undang-undang. Dan UU no 5 tahun 1974. Memberikan kewenangan

³⁴ Ibid., hlm 34.

³⁵ Ibid., hlm 35.

kepada pemerintah daerah membentuk perda dengan sanksi pidana serendah-rendahnya 6 bulan kurungan dan denda sebanyak Rp 50.000.

Delegasi adalah kewenangan dalam pembentukan peraturan perundangundangan, yaitu pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundangundangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan dibawahnya. baik pelimpahan itu dinyatakan dengan maupun tidak dengan delegasi berlainan dengan atribusi kewenangan tersebut tidak diberikan melainkan diwakilkan. Dan juga kewenangan delegasi bersifat sementara dalam artinya kewenangan ini dapat dilaksanakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada³⁶ Contoh Pasal ayat (2) UUD 1945 adalah pemberian kewenangan delegasi bagi suatu pemerintahan untuk melaksanakan suatu Undang-undang.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk atas dasar norma Undang-Undang Dasar maka secara filosofis tidak boleh bertentang dengan norma dasar pembentukannya yaitu, Undang-Undang Dasar. Dengan kata lain bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara atau Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang terbentuk atas dasar UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi alat uji terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara atau Ketetapan MPR RI sebagai mana dimaksud pada Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis

³⁶ Ibid., hlm 36.

Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada konsideran mengingat yang mengacu pada Pasal 20,21 dan 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan antara lain bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai Negara hukum dan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas Peraturan Perundang-Undangan yang baik maka perlu dibuat Peraturan mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang adalah wadah ditemukannya norma dan pada undang - undang Nomor 12 Tahun 2011 ditegaskan pada Pasal 2 ayat (1) bahwa pancasila merupakan sumber segala sumber hukum Negara. Ditematkannya pancasila sebagai sumber dari segala sumber shukum Negara adalah sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasas Negara RI Tahun 1945 alinea keempat, yaitu bahwa:

1. Negara berketuhanan yang Maha Esa
2. Kemanusiaan yang adil dan beradap
3. Persatuan Indonesia

4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikma kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan, dan
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Menempatkan pancasila sebagai dasar dan sebagai ideologi Negara serta sekaligus sebagai dasar filosofis Negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh bertentang dengan nilai-nilai yang terkandung didalam pancasila. Berbeda dengan struktur Perundang-undangan yang pernah ada di Indonesia selama ini, dalam hal ini struktur Perundang-undangan menurut :

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang sumber tertib hukum dan tata urutan Perundangan Republik Indonesia yang membagi atas dan membedakan antara sumber tertib hukum Republik Indonesia dengan tata urutan Perundangan Republik Indonesia
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang tata urutan Perundang-Undangan
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Diantara keempat ketentuan yang mengatur tentang sumebr tertib hukum sebagaimana disebutkan di atas hanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang tidak mencantumkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu

sumber tertib hukum dengan alasan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi lembaga tertinggi Negara Peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam satu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan³⁷ Maksudnya adalah peraturan perundang-undangan lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan yang paling tinggi tingkatannya. Konsekuensinya, setiap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Salah satu teori yang mendapatkan perhatian dan berkaitan dengan peraturan perundang-undangan adalah mengenai teori umum tentang piramida perundang-undangan yang dikenal dengan nama Teori Stufenbau (Stufenbau des recht theorie) yang digagas oleh Hans Kelsen.

Menurut Hans Kelsen :

“setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidahkaidah (stufenbau des rechts) di puncak stufenbau terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukumnasional yang merupakan kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut grundnorm atau ursprungnorm. Grundnorm merupakan asas-asas hukum yang

³⁷ Ni'matul Huda. Hukum Tata Negara Indonesia (Jakarta: Rajawali Perss, 2005), hlm.37

bersifat abstrak, umum dan hipotesis, kemudian bergerak ke *generallenorm* (kaidah umum), yang selanjutnya dipositifkan menjadi norma yang nyata (*concrettenorm*)”.³⁸

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Hans Nawiasky berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma. yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).³⁹

Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte Rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya

³⁸ A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I – Pelita IV, Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.287, lihat juga I Gde Pantja Astawa, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 1990), hlm.36.

³⁹ 9 Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 41.

dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.⁴⁰

Norma dasar yang dimaksudkan oleh AdollfMerk tidak sama dengan Grundnorm yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Letak perbedaannya adalah kalau norma dasar yang dimaksud Merkl sebagai tempat bergantungnya normanorma dibawahnya itu adalah kerangka berfikir untuk teori jenjang norma hukum, ia memang dapat diubah (seperti amandemen UUD sebagai norma hukum tertinggi), sedangkan Grundnorm menurut Hans Kelsen itu adalah sesuatu yang abstrak, diasumsikan tidak tertulis dan berlaku secara universal. Ia menjadi landasan segala sumber hukum dalam arti formal dan ia meta juristic sifatnya.⁴¹ Teori Hans Kelsen kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky dalam teorinya yang disebut die lehre vom dem stufenaufbau der. Rechtsordnung atau die stufenordnung der Rechtsnormen. Menurut Hans Nawiasky, norma-norma hukum dalam negara selalu berjenjang yakni sebagai berikut :

1. Norma fundamental negara (staatsfundamentalnorm)
2. Aturan-aturan dasar negara/aturan pokok negara (staats grundgesetz);
3. Undang-Undang (formal) (formallegezet);
4. Peraturan pelaksanaan serta Peraturan otonom (verordnung & autonomi satzung).⁴²

⁴⁰ Ibid, hal.41-42.

⁴¹ I Gde Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 2008), hlm 37.

⁴² Ibid, hlm.38.

Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (staatsverfassung) dari suatu negara. Posisi hukum dari Staatsfundamentalnorm adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. Staatsfundamentalnorm ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai norma dasar (basic norm) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai staatsgrundnorm melainkan Staatsfundamentalnorm, atau norma fundamental negara. Grundnorm pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.⁴³

Di bawah norma fundamental negara (Staatsfundamentalnorm) terdapat aturan pokok negara (staats grundgesetz) yang biasanya dituangkan dalam batang tubuh suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Di bawah staats grundgesetz terdapat norma yang lebih konkrit yakni formallegezetz (undang-undang formil), sedangkan norma yang berada di bawah formallegezetz adalah verordnung dan autonomie satzung (peraturan pelaksanaan atau peraturan otonomi).⁴⁴

Akibat posisi norma hukum mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang lebih rendah akan sangat tergantung kepada norma yang ada di atasnya, yang menjadi gantungan atau dasar bagi berlakunya norma tersebut. Ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh suatu norma yang lebih

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm.170.

⁴⁴ I Gde Pantja Astawa, *Loc. Cit.* 37.

tinggi merupakan *das sollen* bagi pembentukan norma yang lebih rendah. Dengan demikian, suatu norma hukum yang lebih rendah dengan sendirinya akan dicabut atau tidak berlaku lagi, apabila norma hukum yang ada di atasnya yang menjadi dasar dan menjadi sumber berlakunya norma tersebut dicabut atau dihapus. Atau dengan kata lain norma hukum yang berkedudukan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya yang menjadi dasar atau sumber berlakunya norma itu.⁴⁵

⁴⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, Op., cit., hlm 39.

BAB III METODE

PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian dalam bahasa Inggris disebut *research*, adalah suatu aktivitas “pencarian kembali” pada kebenaran (*truth*) Oleh karena itu penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi, yang bertujuan untuk mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten dengan proses penelitian yang diadakan secara analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah. Dengan kata lain penelitian merupakan suatu sarana (ilmiah) bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian yang diterapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya.

Melakukan penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya, kecuali dengan diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut yang kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.⁴⁶ Pencarian kebenaran yang dimaksud adalah upaya manusia untuk memahami dunia dengan segala rahasia yang terkandung didalamnya

⁴⁶ C.A. Van Peursen, dalam Valerine J.L.K., *Metode Penelitian Hukum*, hlm. 76-77.

⁶ Sutandyo Wignyosubroto, *Hukum, Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, Huma, 2002, hlm.139. 5 Surjono Sukanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, 1986, hlm. 42-42

untuk mendapatkan solusi atau jalan keluar dari setiap masalah yang dihadapi. Oleh karena itu, kebenaran bisa diupayakan dengan berbagai cara yaitu⁴⁷

- a. berdasarkan pengalaman.
- b. menanyakan pada orang yang ahli.
- c. karena kebetulan.
- d. berdasarkan penelitian

Sehingga prosedur dalam metode penelitian dapat terarah dan sistematis serta memastikan tujuan penelitian tersebut terpenuhi.

Ruang lingkup penelitian adalah suatu batasan masalah yang diangkat dan jumlah subjek yang diteliti serta materi yang akan dibahas dan variabel-variabel yang akan dibahas, yang bertujuan untuk membatasi dan memperjelas masalah yang akan dibahas dalam skripsi agar tidak keliru dan tidak menyimpang dan dapat terarah secara sistematis⁴⁸. Oleh karena itu ruang lingkup dalam penulisan skripsi ini, yang membahas permasalahan tentang implementasi peraturan pemerintah Republik Indonesia no 21 pembatasan sosial berskala besar dalam rangka percepatan penanganan corona virus disease 2019 (Covid19) terhadap Peraturan Gubernur No. 34 tahun 2020.

⁴⁷ Ibid 45

B. Jenis Penelitian

Penelitian hukum dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif atau penelitian hukum kepustakaan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.⁴⁹ Penelitian hukum untuk keperluan praktis dilakukan bagi kepentingan klien dan sesama praktisi hukum atau lembaga hukum. Sedangkan Untuk kajian akademis penelitian hukum dilakukan bagi dunia akademis dan pembuatan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan. Sehingga hasilnya⁵⁰: Penelitian untuk kepentingan praktis dapat berupa pendapat hukum, Penelitian hukum untuk kepentingan teoritis, hasilnya dapat berupa karya akademis baik berbentuk; skripsi, tesis, disertasi, artikel dalam jurnal hukum maupun Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.

Dari sudut substansi dikenal dengan ilmu formal dan ilmu empiris. Ilmu formal merujuk kepada ilmu yang tidak bertumpu pada pengalaman atau empiris, obyek kajian bertumpu pada struktur murni yaitu analisis aturan hukum operasional dan struktur logika. Ilmu empiris merujuk bahwa untuk memperoleh pengetahuan faktual tentang kenyataan aktual, dan karena itu bersumber pada empiris (pengalaman) dan ekperimental. Menurut Philipus M. Hadjon , ilmu hukum memiliki karakter yang khas, yaitu sifatnya yang normatif, praktis, dan preskristif⁵¹ Karakter yang demikian menyebabkan sementara kalangan yang tidak memahami kepribadian Ilmu hukum

⁴⁹ Philipus M. Hadjon, Materi Kuliah disampaikan pada Kuliah Metode Penelitian Hukum Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Airlangga Surabaya, 2009

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Philipus M. Hadjon, Materi Kuliah disampaikan pada Kuliah Metode Penelitian Hukum Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Airlangga Surabaya, 2009

mulai meragukan hakekat keilmuan hukum Keraguan tersebut dikarenakan dengan sifat yang normatif ilmu hukum bukanlah empiris Penelitian hukum yang menggunakan bahan-bahan kepustakaan sering kali hukum di konsepkan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum di konsepkan sebagai kaidah atau norma yang meruakan patokan berperilaku yang dianggap pantas⁵².

Hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup:

1. Penelitian terhadap asas-asas hukum;
2. Penelitian terhadap sistematika hukum;
3. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal;
4. Penelitian perbandingan hukum; dan
5. Penelitian sejarah hukum.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan dan mengkaji secara tujauan normatif dengan maksud untuk penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal memperoleh data dan informasi mengenai Hirarki peraturan perundang undangan mengenai bidang yang sama. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi secara vertikal yang menjadi ruang lingkupnya adalah berbagai perundang – undangan yang berbeda derajat yang mengatur bidang kehidupan yang sama.

Langkah yang harus dilakukan adalah menginventarisasi peraturan perundang undangan terhadap bidang kehidupan yang telah dipilih peniliti yang telah disusun secara hirarki/ sistematika perundang – undangannya, selain itu inventarisasi

⁵² Metode penelitian hukum normatif hlm37

dilakukan secara kronologis yakni menurut saat diberlakukannya perundang – undangan itu. Yakni:

1. PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 21 TAHUN 2020 TENTANG PEMBATASAN SOSIAL BERSKALA BESAR DALAM RANGKA PERCEPATAN PENANGANAN CORONA VIRUS DISEASE 2019 (COVID-19)

Terhadap:

2. GUBERNUR SUMATERA UTARA PERATURAN GUBERNUR SUMATERA UTARA NOMOR 34 TAHUN 2020 TENTANG PENINGKATAN DISIPLIN DAN PENEGAKAN HUKUM PROTOKOL KESEHATAN DALAM PENCEGAHAN DAN PENGENDALIAN CORONA VIRUS DISEASE 2019 (Covid-19) DI PROVINSI SUMATERA UTARA

C. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan data sekunder berdasarkan bahan kepustakaan. Yang dimaksud dengan data sekunder adalah data yang diperoleh penulis dari sumber-sumber yang sudah ada. Data sekunder mencakup:⁵³

1. Bahan hukum primer (primary data)

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari Norma (dasar) atau kaidah dasar, peraturran dasar, serta peraturan

⁵³Soerjono Soekanto (Soekanto 1), Pengantar Penelitian Hukum, Rajawali Press, Jakarta, 1986, hlm.42.

perundang-undangan yang menjadi dasar tinjauan Tinjauan normatif Peraturan Gubernur Sumatera Utara No.34 tahun 2020 sesuai dengan Peraturan Pemerintah republik Indonesia no 21 pembatasan sosial berskala besar dalam percepatan penanganan corona virus disease 2019 (Covid19).

2. Bahan hukum sekunder

Sumber data yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya. Data sekunder merupakan sumber-sumber pustakayang menganalisa buku-buku, undang-undang yang berkaitan dengan masalah dan bahan-bahan kepustakaan lainnya.

3. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tertier yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.

D. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data untuk mendapatkan data sekunder, penulis melakukan pengumpulan data melalui studi kepustakaan (*Library Research*), peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti serta mengutip beberapa pendapat sarjana hukum (Doktrin) kemudian menyusunnya dengan sistematis untuk menjawab permasalahan terkait dengan tinjauan normatif Peraturan Pemerintah No.21 tahun 2020 terhadap Peraturan Gubernur No.34 tahun 2020.

E. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini analisis data dengan menggunakan metode analisis secara tinjauan Normatif dan selanjutnya diuraikan secara deskriptif. Hal ini di maksudkan untuk menentukan isi atau makna bahan hukum serta untuk memperoleh gambaran keadaan yang sebenarnya mengenai fakta-fakta tertentu dan dapat dipahami secara jelas dan sistematis yang berkaitan dengan Peraturan Gubernur Sumatera Utara No.34 tahun 2020. Tentang peningkatan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan dalam pencegahan dan pengendalian corona virus disease 2019 (covid-19) di Provinsi Sumatera Utara sesuai dengan Peraturan Pemerintah No 21 tahun 2020