

ASPEK HUKUM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH DALAM PENANGGULANGAN PANDEMI COVID-19

Madjid Mahatir¹, Sulbadana², Gunawan Arifin³

^a *Fakultas Hukum, Universitas Tadulako, Indonesia. E-mail: aminuddinkasim@untad.ac.id.*

Article	Abstract
<p>Keywords: Produk Hukum Daerah, dan Pandemi Covid-19.</p> <p>Artikel History Received: April 23 2024 Reviewed: April 27 2024 Accepted: Mei 02 2024 Published: Feb 17 2025</p> <p>DOI:/LO.Vol2.Iss1.%.pp %</p>	<p><i>The results of the study obtained the conclusion 1). The legal aspects of the formation of regional legal products in overcoming the Covid-19 pandemic can be seen from the Philosophical Aspect, that Pancasila is the source of all sources of state law, so that every content material of laws and regulations related to overcoming the Covid-19 pandemic must be in accordance with the values contained in Pancasila. The Sociological Aspect, that overcoming the Covid-19 pandemic at that time, required quick and precise steps from the central and regional government apparatus, while still ensuring legal certainty to protect the interests of all citizens. As for the Juridical Aspect, that policy regulations and regional legal products that regulate the handling of the Covid-19 pandemic, are recognized for their existence and have binding legal force as long as they are ordered by higher laws and regulations and / or formed based on the legal authority of the forming organs. 2). The function of the Ministerial Instruction as a policy regulation, towards the formation of regional legal products in overcoming the Covid-19 pandemic, is to fill the legal vacuum as the basis for the formation of regional legal products, the implementation of government functions and authorities at the central and regional levels, and provide fair legal protection to every citizen regardless of ethnicity, religion, position, race and group.</i></p> <p>Hasil penelitian memperoleh kesimpulan 1). Aspek hukum pembentukan produk hukum daerah dalam penanggulangan pandemi Covid-19, dapat ditinjau dari Aspek Filosofis, bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan terkait penanggulangan pandemi Covid-19 harus bersesuaian dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Aspek Sosiologis, bahwa penanggulangan pandemi Covid-19 saat itu, membutuhkan langkah cepat dan tepat dari aparatur pemerintahan pusat dan daerah, dengan tetap menjamin kepastian hukum melindungi kepentingan semua pihak warga negara. Adapun Aspek Yuridis, bahwa peraturan kebijakan dan produk hukum daerah yang mengatur penanggulangan pandemi Covid-19, diakui keberadaan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau dibentuk berdasarkan kewenangan sah (legal) organ pembentuknya. 2). Fungsi Instruksi</p>

Menteri sebagai peraturan kebijakan, terhadap pembentukan produk hukum daerah dalam penanggulangan pandemi Covid-19, untuk mengisi kekosongan hukum sebagai dasar pembentukan produk hukum daerah, pelaksanaan fungsi dan kewenangan pemerintahan di pusat dan daerah, dan memberikan perlindungan hukum yang adil kepada setiap warga negara tanpa memandang suku, agama, jabatan, ras dan golongannya.

©2024; This is an Open Access Research distributed under the term of the Creative Commons Attribution Licencee (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original works is properly cited.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara kesatuan, dengan prinsip otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah kota/kabupaten, serta otonomi yang terbatas untuk daerah provinsi. Negara kesatuan adalah bentuk negara berdaulat yang diselenggarakan sebagai satu kesatuan tunggal. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) memiliki sistem pemerintahan yang membagi struktur pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pemerintah pusat merupakan penyelenggara kekuasaan eksekutif, terdiri dari presiden dan wakil presiden yang dibantu oleh para menteri. Presiden memegang kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2), dan Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar. Presiden berkedudukan sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Sebagai kepala negara, presiden merupakan simbol resmi negara. Dalam menjalankan tugas sebagai kepala pemerintahan, presiden dibantu oleh seorang wakil presiden dan menteri-menteri.

Sedangkan pemerintah daerah diartikan sebagai kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, yang dalam tugasnya memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah otonom. Kepala daerah merupakan pihak utama dalam mengkoordinasikan aspek perwakilan pada proses pemerintahan daerah. Pemerintah daerah memiliki fungsi perlindungan, pelayanan publik, dan pembangunan daerah.

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, harus terjalin dengan baik dan harmonis. Tujuan yang terjalin tersebut, untuk peningkatan kualitas pelayanan publik demi mencapai tujuan bernegara. Termasuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.

Pelaksanaan dan pencapaian tujuan bernegara tersebut, mendapat tantangan pada masa penyebaran pandemi Covid-19 pada tahun 2019 dan 2020 lalu, yaitu: melindungi dalam hal keselamatan seluruh warga negara Indonesia; dan dalam konteks hukum memberi perlindungan berupa keadilan dan jaminan kepastian hukum bagi seluruh warga negara tanpa terkecuali. Dalam hal pelaksanaan urusan pemerintahan dan kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah dalam penanganan Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) beberapa waktu yang lalu.

Gambaran singkat Covid-19, bahwa nama resmi virus ini adalah SARS CoV 2, dan penyakit yang ditimbulkan adalah Coronavirus Disease 2019 yang disingkat Covid-19. Coronavirus merupakan keluarga besar virus yang menyebabkan penyakit pada manusia dan hewan. Pada manusia biasanya menyebabkan penyakit infeksi saluran pernapasan, mulai flu biasa hingga penyakit yang serius seperti *Middle East Respiratory Syndrome (MERS)* dan Sindrom Pernafasan Akut Berat/ *Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS)*.

Menurut **Satuan Tugas Penanganan Covid-19**,¹ Coronavirus jenis baru yang ditemukan pada manusia sejak kejadian luar biasa muncul di Wuhan Cina, pada Desember 2019, kemudian diberi nama *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2 (SARS-COV2)*, dan menyebabkan penyakit Coronavirus Disease-2019 (Covid-19). Gejala umum berupa demam tinggi 38°C, batuk kering, dan sesak napas. Jika ada orang yang dalam 14 hari sebelum muncul gejala tersebut pernah melakukan perjalanan ke negara terjangkit, atau pernah merawat/kontak erat dengan penderita Covid-19, maka terhadap orang tersebut akan dilakukan pemeriksaan laboratorium lebih lanjut untuk memastikan diagnosis.²

Pemerintah melakukan berbagai pencegahan dan penanganan Covid-19, termasuk dari sisi kerangka hukum dengan menetapkan peraturan dan kebijakan. Sebagaimana diketahui, melalui Menteri Dalam Negeri pada tanggal 10 Agustus 2020 lalu, mengeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Kepala Daerah dalam Rangka Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 di Daerah. Instruksi Menteri tersebut, menjadi dasar setiap kepala daerah dalam menetapkan produk hukum daerah.

Penggunaan Instruksi Menteri dalam penyusunan produk hukum daerah, menimbulkan masalah normatif, karena berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, tidak memuat Instruksi Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12 Tahun 2011, bahwa 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.

Jenis peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tidak menyebutkan Instruksi Menteri sebagai peraturan yang dibentuk dari proses legislasi maupun dibentuk oleh pejabat tata usaha negara. Tapi dalam penanganan Covid-19, ternyata Instruksi Menteri ditetapkan pemerintah untuk dijadikan dasar pengaturan bagi setiap pemerintah daerah dalam membentuk produk hukum daerah.

Penetapan Instruksi Menteri yang memuat pengaturan tentang pembentukan produk hukum daerah berupa peraturan daerah atau peraturan bupati untuk pencegahan dan penanganan Covid-19, dapat dimaknai sebagai pelaksanaan tanggung jawab pemerintah dalam memberikan pelayanan publik dan perlindungan kepada setiap warga negara. Namun, Instruksi Menteri perlu mendapatkan dasar konsep dan yuridis sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, apalagi digunakan sebagai dasar pembentukan produk hukum daerah yang mengatur banyak pihak.

Sebab produk hukum daerah harus dibentuk berdasarkan kewenangan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, sepanjang bersesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga penting untuk menemukan dasar yuridis Instruksi Menteri dimaksud, sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan nasional, dan memiliki sifat mengikat dan mengatur terutama bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Khusus untuk peraturan kebijakan, terkait pelaksanaan pemerintahan yang menunjukkan badan atau pejabat tata usaha negara seringkali menggunakan berbagai langkah kebijaksanaan, misalnya menciptakan apa yang kini sering dinamakan peraturan kebijakan (*beleidsregels*,

¹ Satuan Tugas Penanganan Covid-19, 2020, *Tentang Covid-19*, Sumber: <https://covid19.go.id/id/tentang-covid-19>, diakses tanggal 16 Agustus 2023.

² Kementerian Kesehatan, 2020, *Pertanyaan dan Jawaban Terkait Covid-19*, Sumber: <https://www.kemkes.go.id>, diakses 20 Juli 2023.

policy rule). Langkah ini biasa dan umum ditemui, jika penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan instrumen hukum, namun peraturan perundang-undangan yang ada (hukum positif) belum mengaturnya.

Menurut **I Gde Pantja Astawa**³ yang disebut peraturan negara (*staatsregelings*) atau keputusan dalam arti luas (*besluiten*) dapat dibagi dalam 3 (tiga) kelompok yakni:

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

Menurut **M. Solly Lubis**,⁴ yang dimaksud peraturan negara (*staatsregelings*) adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga maupun dalam pengertian pejabat tertentu. Peraturan yang dimaksud meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, Instruksi, Surat Edaran, Pengumuman, Surat Keputusan, dan lain-lain.

Terdapat dua jenis kedudukan Peraturan Menteri yang dibentuk sebelum berlakunya UU No.12 Tahun 2011, menurut **Bilal Dewansyah**. *Pertama*, Peraturan Menteri yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, berkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan. *Kedua*, Peraturan Menteri yang dibentuk bukan atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (atas dasar kewenangan), berkualifikasi sebagai peraturan kebijakan.⁵

Selain peraturan perundang-undangan seperti disebutkan UU No. 12 Tahun 2011, pemerintah atau pejabat administrasi negara dapat menetapkan peraturan kebijakan yang bersifat bebas. Kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan kewenangan kebebasan bertindak (*freies ermessen*). Kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan dan dijalankan oleh pejabat administrasi negara dalam rangka menyelesaikan suatu keadaan (masalah konkret) yang pada dasarnya belum ada aturannya atau belum diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kebijakan pejabat administrasi negara yang bersifat bebas tersebut, perlu dituangkan dalam suatu bentuk formal atau suatu format tertentu yang lazim disebut peraturan kebijakan. Dengan demikian peraturan kebijakan merupakan produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara dalam rangka menyelenggarakan tugas pemerintahan. Kebijakan pejabat administrasi negara tersebut, kemudian dituangkan dalam suatu format tertentu agar dapat diberlakukan umum.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian Hukum Normatif, yaitu penelitian hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai norma meliputi nilai-nilai, hukumpositif dan putusan pengadilan.

³ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2012, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung.

⁴ M. Solly Lubis, 2012, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Softmedia, Medan.

⁵ Bilal Dewansyah, 2014, *Kedudukan Peraturan Menteri dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan*, Sumber: <https://www.hukumonline.com> dikses 7 Juli 2023

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Aspek Hukum Pembentukan Produk Hukum Daerah dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19

Pembahasan tentang aspek hukum tentu ada beberapa tinjauan di dalamnya. Demikian pula dengan aspek hukum pembentukan produk hukum daerah dalam penanggulangan pandemi Covid 19, dapat ditinjau dari aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis.

1. Tinjauan Filosofis

Hukum berbentuk peraturan perundang-undangan (tertulis) merupakan produk politik yang mencerminkan berbagai pemikiran dan kebijaksanaan politik yang saling berpengaruh dalam suatu wilayah hukum. Pikiran politik dan kebijaksanaan politik yang berpengaruh tersebut, dapat bersumber dari ideologi kepentingan tertentu atau tekanan sosial yang kuat dari masyarakat.⁶

Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing tingkatan pemerintahan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas otonomi atau desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya. Tujuannya, untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan dan pendemokrasian pemerintahan.⁷ Serta untuk mengikutsertakan rakyat bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Menjalankan urusan pemerintahan, pemerintahan daerah diberikan kewenangan membentuk dan menyusun produk hukum daerah untuk melaksanakan tugas otonomi dan tugas pembantuan. Selain melaksanakan tugas otonomi dan tugas pembantuan, peraturan daerah juga dibentuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dimaksudkan sebagai payung hukum bagi tindakan pemerintahan daerah.

Negara yang berbentuk kesatuan seperti Indonesia, hakekatnya kekuasaan pemerintahan hanya ditangan pemerintah pusat yang dalam hal ini Presiden. Sebagaimana ditentukan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yaitu bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara. Akan tetapi berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 menentukan bahwa negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi ke dalam tingkatan pemerintahan atau satuan pemerintahan daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap daerah baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota memiliki pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga daerahnya masing-masing.

Esensi negara kesatuan adalah negara yang kedaulatan tidak terbagi-bagi, atau dengan kata lain, kekuasaan pusat tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembentuk undang-undang selain badan pembentuk undang-undang pusat. Dalam konstruksi negara kesatuan, di situ pula terdapat supremasi parlemen pusat sebagai lembaga legislatif yang selalu memegang kekuasaan tertinggi secara absolut.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat diketahui bahwa di dalam negara kesatuan, kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan tetap berada di pemerintah pusat (DPR bersama Presiden) dan tidak dibagi-bagi. Dalam negara kesatuan, tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat walaupun dengan sistem desentralisasi.

Akan tetapi, karena UUD 1945 telah menegaskan bahwa Pemerintah Daerah dapat

⁶ Jeane Neltje Saly, 2008, *Pemahaman Atas Multipartai, Perkembangan Masyarakat dan Politik Hukum*, Jurnal Legislasi, Vol.5 No.1 Maret 2008, Dirjen Peraturan Perundang-undangan Depkum-HAM, Jakarta.

⁷ Agusalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia Bogor, hlm. 86

membentuk produk hukum daerah untuk menjalankan kewenangan otonomi dan tugas pembantuan. Maka produk hukum daerah memiliki kedudukan hukum dalam sistem hukum di negara Indonesia, yaitu berada di bawah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Lebih khusus dalam pencegahan dan penanganan pandemi Covid-19, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah sebagai bentuk pelaksanaan pemerintahan di bidang hukum, dan mewujudkan perlindungan kepada setiap warga. Dalam hal ini, Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri pada tanggal 10 Agustus 2020 lalu, mengeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Kepala Daerah dalam Rangka Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 di Daerah. Instruksi Menteri tersebut, menjadi dasar setiap kepala daerah dalam menetapkan peraturan kepala daerah.

Termasuk Kepala Daerah Kabupaten Pasangkayu Provinsi Sulawesi Barat yang menetapkan Peraturan Bupati Pasangkayu Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019*. Peraturan kepala daerah ini, menyebutkan dasar menimbang pembentukan untuk melaksanakan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2020, yang ditujukan untuk meningkatkan penerapan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian *Corona Virus Disease 2019* daerah Kabupaten Pasangkayu.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dapat diketahui tentang tahapan proses legislasi produk hukum daerah yakni sebagai berikut: 1) Perencanaan. 2) Persiapan. 3) Pembahasan dan penetapan/pengesahan. 4) Penyebarluasan dan partisipasi masyarakat. 5) Pengundangan dan sosialisasi.

2. Tinjauan Sosiologis

Banyaknya peraturan perundang-undangan yang dibentuk selama ini, belum mampu memfasilitasi proses pembangunan secara maksimal. Menurut **Ann Seidman** hal ini menunjukkan adanya masalah dalam sistem pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut. Proses penyusunannya merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari sistem tersebut. Kenyataan menunjukkan para Perancang sering membuat peraturan yang tidak mampu menghasilkan perubahan pada kelembagaan yang diperlukan sehingga akhirnya menyebabkan akibat kemiskinan dan kerawanan yang terus menerus dihadapi negara berkembang dan yang sedang dalam masa transisi.⁸

Pembentukan produk hukum daerah mengalami peningkatan pesat sejak diberlakukan dengan UU Nomor 22 Tahun 1999, yang digantikan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, kemudian diganti lagi dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana diubah terakhir dengan UU Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah. Namun diperoleh gambaran umum produk hukum daerah yang telah dibentuk dipertanyakan dari segi kualitas. Pembatalan perda menunjukkan gejala bahwa proses harmonisasi peraturan pusat dengan peraturan daerah yang tidak berjalan dengan baik.

Sesuai ketentuan Pasal 251 ayat (2) UU Nomor 23 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan bahwa :

Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Selama ini kategori Perda yang bermasalah merujuk pada dua hal penting, yaitu Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum, dan Perda yang bertentangan dengan peraturan

⁸Ann Seidman dkk, 2001, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Masyarakat yang Demokratis; Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*, Elips, Jakarta, hlm. 21.

perundang-undangan lebih tinggi. Selanjutnya, **Aminuddin Kasim** menambahkan bahwa Perda yang dinilai bermasalah terletak pada aspek prinsip, aspek substansi dan aspek teknis. Permasalahan terhadap ketiga aspek itu akan mempengaruhi kualitas suatu Perda untuk berfungsi sebagai hukum yang responsif dengan kebutuhan masyarakat dan dunia usaha.⁹

Secara teoritis, suatu Perda dikatakan bertentangan dengan kepentingan umum apabila pemberlakuan Perda tersebut berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, pelayanan umum, dan ketentraman/ketertiban umum. Bisa pula karena kebijakan yang tertuang didalamnya bersifat diskriminatif. Jadi, dapat diyakini, apabila dipaksakan keberlakuannya maka akan menimbulkan konflik di masyarakat. Sebagai contoh, banyak pengusaha dan warga masyarakat yang merasa keberatan dengan adanya pungutan ganda dalam perizinan. Pungutan ganda mengakibatkan *disinsentif* ekonomi yang dapat merusak pola perdagangan, inventasi dan produk yang konsekuensinya menyebabkan ekonomi biaya tinggi.

Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah Perda yang baik prosedur pembentukan dan atau isinya bertentangan dengan Peraturan Pemerintah, Undang-Undang, dan peraturan perundang-undangan lain yang dalam tata urutan berada di atas Perda.

Demikianlah rancangan Perda yang telah disusun oleh pemerintah daerah maupun yang disusun atas usul inisiatif DPRD akan dapat diwujudkan menjadi Perda, sangat tergantung pada interaksi politik yang terjalin antara DPRD dan Kepala Daerah. Saling pengaruh mempengaruhi, tawar menawar, dan melakukan negosiasi agar materi Rancangan Peraturan Daerah berhasil diwujudkan menjadi Perda terjadi pada saat “rapat kerja” yang dilakukan berkali-kali antara Panitia Khusus DPRD dengan Tim Pemerintah Daerah dalam membahas Rancangan Peraturan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, di samping peraturan perundang-undangan lain yang memberikan kewenangan kepada badan/pejabat administrasi pemerintahan pada setiap tingkatan untuk membentuk produk hukum berdasarkan kebutuhan dan kepentingan daerah dalam menghadapi Pandemi Covid-19.

Menyikapi pandemi Covid-19, pemerintahan daerah berkewajiban untuk menjaga stabilitas di daerah masing-masing, dengan tetap mengupayakan mengatasi dan menekan penyebaran pandemi Covid-19. Pembentukan produk hukum untuk mengatasi dan menekan penyebaran pandemi Covid-19 menjadi langkah hukum yang ditempuh oleh pemerintah daerah.

Pembentukan produk hukum daerah dalam kondisi yang tidak seperti saat ini, memang tidak dimungkinkan dalam bentuk peraturan daerah. Dalam membentuk peraturan daerah, membutuhkan adanya persetujuan bersama antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku Pemerintahan Daerah yang berwenang secara atributif dalam pembentukan peraturan daerah.

Pembentukan produk hukum daerah dalam kondisi yang tidak normal seperti saat pandemi Covid-19, tetap harus dilakukan dengan tetap harus mempedomani prinsip-prinsip formal dan substansial pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana terdapat dalam pengaturan UU Nomor 12 Tahun 2011.

Situasi pandemi Covid-19 saat ini, masyarakat membutuhkan langkah cepat dan tepat dari pemerintahan dalam mengatasi dan menekan penyebaran Pandemi Covid-19, tetapi

⁹ Aminuddin Kasim, 2006, *Penguatan Fungsi Hukum Kedalam Peraturan Daerah*, Media Hukum, Vol. XV Januari-Juni 2006, Medan, hlm. 45-46.

kepastian hukum juga dibutuhkan agar ketertiban masyarakat tetap terjaga. Pembentukan produk hukum daerah merupakan langkah cepat dan tepat di masa pandemi Covid-19 dengan tetap memperhatikan asas formal dan asas substansial dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2011.

Pada aspek sosiologis penanganan pandemi Covid-19 sebagai masalah kesehatan bersama, tidak hanya dilakukan pemerintah, tetapi masyarakat juga mempunyai peran yang besar dalam mengatasi sekaligus menjadi pemutus mata rantai penyebaran virus ini. Adapun yang menjadi hal terpenting dalam mengatasi dampak dari virus ini adalah kewaspadaan dan kesiagaan serta kedisiplinan baik dari pemerintah maupun masyarakat.

Diketahui, pemerintah masih dan tengah berupaya keras dalam mengatasi pandemi Covid-19 dan dampak yang ditimbulkan. Segala kebijakan dan peraturan terkait yang dibuat harus dipertimbangan lalu kemudian dicermati semata-mata agar segala sesuatunya dapat teratasi dengan baik dan meminimalisir terjadinya permasalahan baru.

Pada masa seperti ini, penegakan hukum (*Law Enforcement*) sangat dibutuhkan sebagai pengedali dan memberikan kepastian hukum serta memberikan kemanfaatan bagi berbagai pihak. Penegakan Hukum dalam arti luas artinya kegiatan menerapkan aturan hukum terhadap segala pelanggaran dalam aturan hukum serta memenuhi unsur keadilan. Kebijakan dan Peraturan yang dibuat hendaknya tidak dilakukan dilakukan secara tergesa-gesa, pemerintah harus mempertimbangkan efisiensi dan efektifitas dari sebuah kebijakan serta harus mempertimbangkan unsur keadilan di dalamnya. Tentu ini merupakan bukan hal yang mudah bagi pemerintah untuk membuat sebuah kebijakan pada masa pandemi Covid-19 ini.

Setiap kebijakan dan peraturan yang dibuat oleh Pemerintah harus dapat terlaksana dan berjalan dengan baik. Penulis beranggapan bahwa penegakan hukum dianggap penting dalam mengatasi masa pandemi Covid-19 ini. Penegakan Hukum bermakna sangat luas, masyarakat juga memegang peranan yang sangat penting dalam penegakan hukum dalam mengatasi permasalahan ini.

Kesadaran Hukum sangat dibutuhkan untuk dapat terlaksananya penegakan hukum dari kebijakan dan peraturan yang telah dibuat oleh penyelenggara pemerintahan negara. Namun ada berbagai anggapan dalam masyarakat seperti anggapan bahwa Pemerintah terkesan lamban dalam menangani pandemi Covid-19 ini. Masyarakat menuntut untuk segera memberikan solusi dalam hal penyebaran dan penanggulangan dari dampak yang ditimbulkan Covid-19 namun disaat yang bersamaan juga harus memikirkan bagaimana roda perekonomian tetap berjalan.

Bahwa untuk memutus mata rantai penyebaran Covid-19 ini, harus melakukan berbagai macam protokol kesehatan dan himbauan seperti *physical distancing* dan anjuran untuk di rumah saja. Tentu itu akan merugikan bagi masyarakat yang mata pencaharian tidak bisa dilakukan dari rumah dan tidak berinteraksi langsung dengan para konsumen atau pengguna jasa. Kesulitan tersebut hendaknya dapat dimengerti pula oleh masyarakat dengan bersamasama untuk menerapkan hidup disiplin dan menjalankan peraturan dengan baik.

3. Tinjauan Yuridis

Berdasarkan sistem norma hukum berjenjang (*stufen theory*) yang dianut Indonesia, suatu produk perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan kewenangan Pemerintah Daerah terkait dengan otonomi daerah, maka semua kewenangan Daerah, baik kewenangan yang menjadi urusan wajib dan urusan pilihan, dapat menjadi materi muatan Perda sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.

Apabila terjadi pertentangan antara suatu Perda di suatu kabupaten atau kota yang bertentangan dengan Perda di kabupaten atau kota lain, maka pada hakikatnya hal tersebut

tidak berimplikasi hukum karena masing-masing memiliki kewenangan di lingkungan atau wilayah otonomnya sendiri-sendiri. Hal tersebut berbeda bilamana Perda yang diterbitkan memiliki implikasi yang bersinggungan dengan kepentingan daerah lain, sehingga timbul perselisihan. Dalam konteks ini, peranan pemerintah pusat berfungsi menyelesaikan melalui mekanisme administratif. Upaya hukum bagi penyelesaian konflik antara daerah otonom dan Pemerintah yang berakar pada pembatalan produk hukum daerah otonom.

Peraturan Daerah yang substansinya merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-Undangan yang lebih tinggi, dalam ketentuan perundang-undangan tidak begitu jelas. Namun, penjabaran lebih lanjut peraturan atau kebijakan yang lebih tinggi oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah dapat dilakukan dalam rangka tugas pembantuan dan dekonsentrasi. Kabupaten dan kota tidak mempunyai hubungan dekonsentrasi dengan satuan pemerintahan yang lebih tinggi, oleh karena itu, Perda sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hanya mungkin dalam tugas pembantuan.

Provinsi mempunyai hubungan dekonsentrasi dengan satuan pemerintah lebih tinggi (Pusat). Akan tetapi, hubungan ini bukan dengan Pemerintah Daerah Provinsi, melainkan dengan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, tidak mungkin dibentuk Perda untuk melaksanakan tugas dekonsentrasi.

Hal ini menunjukkan bahwa seringkali Perda dibentuk hanya berdasarkan kepentingan dan pandangan tertentu dari Pemerintah Daerah terhadap hal-hal yang berkaitan kehidupan sosial politik lokal tanpa memperdulikan apakah substansi aturan dalam Perda tersebut tidak berkesesuaian dengan peraturan yang lebih tinggi. Kewenangan seluas-luasnya diterjemahkan oleh Pemerintah Daerah juga dapat membuat Perda yang spesifik sesuai kearifan lokal (*local wisdom*) yang didasari pertimbangan bahwa hal tersebut bukanlah sesuatu yang bertentangan karena tidak ada larangan dalam undang-undang yang lebih tinggi. Bahkan Perda yang dimaksud sebagai peraturan operasional dari ketentuan-ketentuan umum yang lebih tinggi, seperti misalnya tentang penyebaran agama.

Bagaimana kalau Perda suatu kabupaten atau kota bertentangan dengan Perda provinsi yang mencakup kabupaten atau kota tersebut? Penyelesaian akan ditentukan oleh lingkungan wewenang provinsi, kabupaten atau kota yang bersangkutan. Apabila ternyata Perda Provinsi mengatur di luar urusan rumah tangganya sehingga bertentangan dengan Perda Kabupaten atau Kota, maka Perda Provinsi yang harus dibatalkan. Sebaliknya, apabila ternyata Perda Kabupaten atau Kota mengatur urusan rumah tangga Provinsi, maka Perda Kabupaten atau Kota yang harus dibatalkan.

Dengan demikian, tampak betul bahwa membentuk Perda secara kuantitatif relatif mudah, namun membuat Perda yang secara kualitatif mampu menerjemahkan materi muatan yang akan diatur di dalamnya dan terutama tidak berlawanan dengan kerangka pembatas yang ditentukan UU Pemerintahan Daerah, jauh lebih sulit dan kompleks sifatnya. Itulah sebabnya dibutuhkan kualitas sumber daya manusia daerah yang memadai di dalam merancang dan membangun produk hukum daerah yang diharapkan mampu menciptakan suasana yang kondusif bagi masyarakat.

Kedudukan Perda sebagai sarana yuridis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, harus mengikat semua pemangku kepentingan untuk taat pada ketentuan dalam Perda, dan pada sisi lain Perda juga harus melindungi kepentingan semua pihak dalam pelaksanaan/implementasi perda. Pemerintah Daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan selalu didasarkan pada Perda atau peraturan perundang-undangan lainnya. Penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan itu dilakukan melalui serangkaian tindakan pemerintahan yang baik dalam bentuk perbuatan materil maupun dalam bentuk perbuatan hukum baik hukum privat maupun hukum publik. Setiap tindakan pemerintahan itu harus bertumpu pada kewenangan, dilakukan sesuai dengan prosedur dan pelaksanaan urusan

dilakukan sesuai dengan tujuannya.

Menurut **Surahman**, Perda dalam kedudukannya sebagai sarana dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, di Daerah harus menyediakan fasilitas hukum untuk mewujudkan cita hukum. Oleh karena itu, dalam konteks otonomi daerah setiap Perda harus memberikan perlindungan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah yang bersangkutan. Sehingga dapatlah dijadikan acuan bahwa fungsi jaminan perlindungan hukum dari Perda adalah sesuatu yang secara filosofi harus ada pada setiap Perda. Oleh karena itu, agar jaminan perlindungan hukum itu berfungsi, maka setiap Perda harus menyediakan fasilitas perlindungan hukum dan prosedur penerapan/penegakan jaminan perlindungan hukum di maksud.¹⁰

Berkenaan dengan hal tersebut, menurut Penulis idealnya setiap produk hukum daerah diadakan dan memiliki keberlakuan secara normatif (yuridis). Sehingga jelas produk hukum daerah dibentuk tidak hanya semata-mata mengejar kepastian hukum saja, tetapi lebih harus bermanfaat dan bertumpuh pada nilai-nilai moral dan etika yang tumbuh dan dianut oleh masyarakat daerah yang bersangkutan.

Pembentukan produk hukum daerah harus sesuai kewenangan yang diberikan, sebagaimana juga diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2011 menyatakan bahwa: peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Hakekat peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan peraturan-peraturan lainnya sebagai produk hukum daerah yang mengakomodir kepentingan masyarakat daerah guna mencapai keadilan dan kepastian hukum, hingga suatu kebahagiaan yang terbesar kepada masyarakat, mesti dihargai oleh penyelenggara pemerintahan di pusat sebagai urusan penyelenggara pemerintahan di daerah.

Dengan pengakuan tersebut, menurut Penulis, daerah berhak menetapkan produk hukum daerah untuk menampung kondisi khusus daerah dan mengatur kehidupan bersama masyarakat di daerahnya dalam pergaulan dan melindungi warga masyarakat. Pemerintah di pusat tidak lagi dapat mengintervensi pembentukan produk hukum daerah, terutama keinginan daerah untuk membuat regulasi yang memuat kekhasan dan muatan lokal sesuai aspirasi dan kebutuhan masyarakat daerah. Kecuali jika mutan materi produk hukum tersebut bertentangan dengan konstitusi, undang-undang dan tujuan pembentukan produk hukum daerah itu sendiri.

Termasuk dan sebagai contoh, bahwa Kepala Daerah Kabupaten Pasangkayu Provinsi Sulawesi Barat yang menetapkan Peraturan Bupati Pasangkayu Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019*. Peraturan kepala daerah ini, menyebutkan dasar menimbang pembentukan untuk melaksanakan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2020, yang ditujukan untuk meningkatkan penerapan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian *Corona Virus Disease 2019* daerah Kabupaten Pasangkayu.

B. Fungsi Instruksi Menteri sebagai Peraturan Kebijakan terhadap Pembentukan Produk Hukum Daerah dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19

Fungsi instruksi menteri sebagai peraturan kebijakan terhadap pembentukan produk hukum daerah dalam penanggulangan pandemi Covid-19, yakni untuk mengisi kekosongan hukum sebagai dasar pembentukan produk hukum daerah, pelaksanaan fungsi pemerintahan di

¹⁰ Surahman, 2013, *Peraturan Daerah Sebagai Sarana Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Disertasi Universitas Muslim Indonesia, Makassar, hlm 274-276.

daerah, dan pelaksanaan perlindungan hukum bagi seluruh warga negara.

1. Mengisi Kekosongan Hukum

Pemerintah dan pemerintah daerah melakukan penanganan Covid-19, dari sisi kerangka pembentukan hukum dengan menetapkan peraturan dan peraturan kebijakan. Diketahui, melalui Menteri Dalam Negeri pada tanggal 10 Agustus 2020 lalu, mengeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Kepala Daerah dalam Rangka Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 di Daerah. Instruksi Menteri tersebut, menjadi dasar setiap kepala daerah dalam menetapkan produk hukum daerah.

Termasuk Kepala Daerah Kabupaten Pasangkayu Provinsi Sulawesi Barat yang menetapkan Peraturan Bupati Pasangkayu Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019*. Peraturan kepala daerah ini, menyebutkan dasar menimbang pembentukan untuk melaksanakan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2020, yang ditujukan untuk meningkatkan penerapan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian *Corona Virus Disease 2019* daerah Kabupaten Pasangkayu.

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2020 dimaknai sebagai peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) adalah wujud produk formal kebijakan yang ditetapkan oleh organ, badan, atau pejabat administrasi negara berdasarkan penggunaan kewenangan bebas (*freies ermessen*) yang dimilikinya dalam rangka penyelenggaraan kepentingan umum.

Pembuatan peraturan kebijakan diperlukan dalam rangka menjamin konsistensi tindakan administrasi. Konsistensi ini bukan hanya berlaku bagi tindakan yang bersumber atau berdasarkan peraturan perundang-undangan, juga berlaku bagi tindakan-tindakan yang didasarkan pada kebebasan bertindak. Kebutuhan akan kebijakan ini, berkaitan dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Dengan peraturan kebijakan tersebut, maka akan terjamin konsistensi tindakan administrasi negara dan untuk setiap peristiwa yang mengandung persamaan, kepastian hukum, dan tindakan-tindakan dapat dipercaya karena didasarkan pada peraturan yang sudah tertentu.

Kewenangan bebas (*freies ermessen*) muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas. Bagi negara yang bersifat *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat, yang berkembang pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi.

Dalam hal ini, peraturan kebijakan dari pemerintah memegang peranan penting dalam menciptakan atau membentuk produk hukum, baik mengatur hal-hal atau keadaan yang tidak diatur sebelumnya, maupun perubahan atau penyempurnaan dari produk hukum daerah yang telah ada namun tidak sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat apalagi di masa krisis pandemi.

Selain itu diperlukan juga peran serta masyarakat dalam pembentukan produk hukum daerah agar terciptanya keteraturan dan harmonisi hukum. Yang tidak kalah penting, harus ada integritas dan profesionalitas dari organ penyelenggara pemerintahan untuk menyelenggarakan penegakan hukum yang berkeadilan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Keadilan sebagaimana yang tercantum dalam sila ke 5 Pancasila, mengacu pada kemampuan menjalankan hak dan kewajiban secara seimbang baik dalam pemenuhan kebutuhan setiap orang sesuai hak masing-masing serta kekuasaan penegakan hukum yang mampu memberi konsekuensi sanksi terhadap para pelanggar hukum sesuai dengan tingkat kesalahannya.

2. Pelaksanaan Fungsi Pemerintahan

Pemerintah melakukan pencegahan dan penanganan Covid-19, dari sisi kerangka hukum dengan menetapkan peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan. Diketahui, sebagai upaya penanggulangan Covid-19, Menteri Dalam Negeri pada tanggal 10 Agustus 2020 lalu, telah mengeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Kepala Daerah dalam Rangka Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 di Daerah. Instruksi menteri tersebut, menjadi dasar setiap kepala daerah dalam menyusun dan menetapkan produk hukum daerah dalam penanggulangan wabah ini.

Menindaklanjuti instruksi menteri tersebut, sebagai contoh Kepala Daerah Kabupaten Pasangkayu Provinsi Sulawesi Barat yang menetapkan Peraturan Bupati Pasangkayu Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019*. Peraturan kepala daerah ini, menyebutkan dasar menimbang pembentukan untuk melaksanakan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2020, yang ditujukan untuk meningkatkan penerapan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian *Corona Virus Disease 2019* daerah Kabupaten Pasangkayu.

Berangkat dari hal tersebut, dimaknai penetapan peraturan kepala daerah dalam penanggulangan Covid-19 untuk melaksanakan instruksi menteri sebagai peraturan kebijakan yang ditetapkan pemerintah melalui menteri dalam kondisi tertentu yang membutuhkan gerakan cepat dalam penanggulangan di masa krisis.

Menurut Penulis, sebagai upaya penanganan pandemi Covid-19, dibutuhkan peraturan kebijakan hingga peraturan kepala daerah yang tegas, serta peningkatan kepedulian masyarakat dalam penanganan virus tersebut. Penyelenggara pemerintahan harus dapat mengajak dan meyakinkan kepada masyarakat dampak buruk akibat pandemi. Dalam hal ini, pemerintah aktif mengarahkan masyarakat agar dapat bekerja sama untuk memutus penyebaran pandemi ini. Pemerintah seharusnya dapat memberikan pelayanan yang terbaik di semua sektor publik yang ada. Masyarakat tidak dapat mengatasi pandemi Covid-19 sendiri tanpa kebijakan pemerintah yang kuat. Ini adalah fungsi umum yang dilakukan oleh pemerintah.

Pada 5 Mei 2020 lalu, Pemerintah menerbitkan surat edaran tentang Penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar Terhadap Penanganan Penyakit Virus Corona. Penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan produk hukum daerah yang dibentuk, dengan mewajibkan PSBB untuk mengelola kesehatan untuk Covid-19. Upaya lainnya pemerintah daerah menginstruksikan untuk melakukan vaksinasi tahap 3 tentang Vaksinasi Tahap 3 Bagi Masyarakat Rentan serta Masyarakat Umum Lainnya dan Pelaksanaan Bagi Anak-Anak Usia 12-17 Tahun.

Menurut Kementerian Kesehatan, vaksinasi anak usia 12 hingga 17 tahun dapat dilakukan di fasilitas kesehatan atau sekolah, madrasah, dan pondok pesantren. Namun, tetap melakukan koordinasi dengan Kemendikbud dan Dinas Pendidikan, Kantor Wilayah dan Kantor Kemenag untuk mempermudah pendataan dan pemantauan.

Upaya penanganan yang dilakukan pemerintah daerah dapat dikelompokkan menjadi tiga yaitu tahap awal, tahap pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat dan tahap vaksinasi. Peran aktif para pemegang jabatan di pemerintahan daerah dengan mengenalkan dan memberlakukan gagasan-gagasan yang dapat direalisasikan kepada masyarakat, terutama di tengah pandemi ini menunjukkan bahwa upaya dan peran pemerintah daerah dapat membuahkan hasil yang nyata dan dapat membantu masyarakat dalam keadaan sekarang ini.

Agar kebijakan pemerintah daerah ini, dapat berhasil maka diperlukan kerja sama antar semua unsur-unsur sosial yang terdapat di pemerintahan. Mulai dari perangkat daerah teknis,

aparatus keamanan, badan usaha, lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, dan masyarakat.

Pilihan tindakan diskresi dalam masa darurat kesehatan merupakan hal yang sangat wajar, mengingat tujuan etik dari pemerintah adalah menghadirkan negara di setiap bagian hidup masyarakat. Dalam hal legitimasi penanganan Covid-19, tindakan diskresi harus tetap memperhatikan dan mencerminkan Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang telah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan beberapa ketentuan yang berada dalam UUAP itu sendiri. Oleh karena itu, tindakan diskresi dapat dilakukan dalam masa Pandemi Covid-19, yang juga suatu kebutuhan moral dan hukum dalam masa darurat.

Bentuk peraturan kebijakan diskresi yang dilakukan oleh pemerintahan berupa instruksi menteri dan surat edaran yang berkaitan dengan Covid-19. Hal tersebut absah dilakukan oleh pejabat pemerintah mengingat akan kebutuhan pedoman sentral atas aktivitas segala unsur masyarakat. Di satu sisi, penyelenggaraan pemerintahan melalui diskresi merupakan refleksi dari penyelenggaraan kepentingan umum. Penerbitan peraturan kebijakan seringkali dianggap sebagai bentuk jawaban atas kebenaran fakta yang berbuntut pada pengambilan keputusan oleh pejabat administratif negara.

3. Perlindungan Hukum

Fungsi utama hukum untuk menertibkan serta mengatur masyarakat. Harapannya hukum bisa menciptakan lingkungan masyarakat yang aman dan tertib. Selain itu, hukum juga memiliki fungsi lainnya. Menurut **Lawrence M. Friedman**, hukum memiliki fungsi pengawasan sosial atau *social control*. Artinya hukum berperan untuk mengawasi serta mengendalikan lingkungan sosial di masyarakat. Hukum sebagai sosial kontrol juga berarti memaksa warga masyarakat untuk mau berperilaku sesuai hukum. Jika tidak mematuhi atau melanggar hukum, sanksi akan diberikan.

Selain itu, hukum juga berfungsi untuk menyelesaikan sengketa. Artinya hukum menjadi penengah bagi kedua belah pihak yang sedang berselisih. Tentunya dalam penyelesaian sengketa ini didasarkan pada ketentuan atau peraturan yang berlaku.

Sedangkan menurut **Theo Huijbers**, hukum berfungsi untuk memelihara kepentingan umum di masyarakat. Kepentingan ini menyangkut kepentingan orang banyak dan bukan hanya pada golongan atau individu tertentu saja. Karena hukum bersifat umum atau berlaku untuk semua orang. Hukum berfungsi untuk menjaga hak manusia. Artinya hukum berperan dalam melindungi hak manusia. Contohnya perlindungan hak anak, hak pekerja, hak warga negara, dan lain-lain. Jika ada yang melanggar, maka sanksi tegas akan diberikan.

Terakhir, hukum berfungsi untuk mewujudkan keadilan bersama. Artinya sifat umum pada hukum menjadi sarana perwujudan keadilan masyarakat. Contohnya setiap masyarakat memiliki perlindungan hukum yang sama. Contoh lainnya setiap masyarakat yang melanggar hukum akan dikenai sanksi, tanpa memandang suku, agama, jabatan, ras dan golongannya.

Terhadap pandemi Covid-19 merupakan masalah kesehatan umat manusia, sehingga dalam konteks Indonesia perlu dikaitkan dengan Undang-Undang mengenai Keekarantinaan Kesehatan (UU No. 6 Tahun 2018). Bahwa kemajuan teknologi transportasi dan era perdagangan bebas dapat berisiko menimbulkan gangguan kesehatan dan penyakit baru atau penyakit lama yang muncul kembali, dengan penyebaran yang lebih cepat dan berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat. Sehingga menuntut adanya upaya cegah tangkal penyakit dan faktor risiko kesehatan yang komprehensif dan terkoordinasi, serta membutuhkan sumber daya, peran serta masyarakat, dan kerja sama internasional.

Perlindungan hukum oleh pemerintah di masa Pandemi Covid-19 sejauh ini masih terus diupayakan oleh pemerintah baik di pusat maupun di daerah melalui berbagai instrumen

hukumnya. Termasuk bentuk perlindungan yang diberikan oleh pemerintah adalah dengan memprioritaskan alokasi anggaran Covid-19 dalam rangka memutus rantai penularan serta alokasi anggaran untuk membantu masyarakat yang terdampak Covid-19 baik secara langsung maupun tidak langsung.

Kesimpulan

Aspek hukum pembentukan produk hukum daerah dalam penanggulangan pandemi Covid-19, dapat ditinjau dari *Aspek Filosofis*, bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan terkait penanggulangan pandemi Covid-19 harus bersesuaian dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. *Aspek Sosiologis*, bahwa penanggulangan pandemi Covid-19 saat itu, membutuhkan langkah cepat dan tepat dari aparat pemerintah pusat dan daerah, dengan tetap menjamin kepastian hukum melindungi kepentingan semua pihak warga negara. Adapun *Aspek Yuridis*, bahwa peraturan kebijakan dan produk hukum daerah yang mengatur penanggulangan pandemi Covid-19, diakui keberadaan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau dibentuk berdasarkan kewenangan sah (*legal*) organ pembentuknya.

Saran

Pembentukan produk hukum daerah yang mengatur tentang penanggulangan pandemi Covid-19, ataupun materi muatan regulasi daerah lainnya harus memperhatikan kondisi khusus lokalitas daerah. Sehingga disarankan bagi perancang dan perangkat daerah teknis untuk membentuk produk hukum daerah memperhatikan kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat.

Pembentukan peraturan kebijakan (misalnya instruksi menteri dan surat edaran) disarankan hanya untuk dipergunakan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat teknis sebagai penjelas peraturan yang sudah ada sebelumnya. Terutama untuk mengisi kekosongan hukum atau terobosan atas ketentuan hukum yang dipandang sudah tidak memadai, dengan tetap menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Optimalisasi kebijakan hukum melalui peraturan hukum perihal penanggulangan pandemi Covid-19 dapat berjalan jika pemerintah menghasilkan kebijakan yang memberikan keadilan hukum, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum bagi masyarakat. Kesadaran hukum masyarakat diperlukan agar berjalannya kebijakan hukum dan terhentinya wabah pandemi Covid-19.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Ahmad Yani, 2013, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Responsif; Catatan atas UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Agusalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia Bogor.
- Ann Seidman dkk, 2001, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Masyarakat yang Demokratis; Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*, Elips, Jakarta.
- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2012, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung.

- Jeane Neltje Saly, 2008, *Pemahaman Atas Multipartai, Perkembangan Masyarakat dan Politik Hukum*, Jurnal Legislasi, Vol.5 No.1 Maret 2008, Dirjen Peraturan Perundang-undangan Depkum-HAM, Jakarta.
- M. Solly Lubis, 2012, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Softmedia, Medan.
- Ridwan H.R, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Surahman, 2013, *Peraturan Daerah Sebagai Sarana Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Disertasi Universitas Muslim Indonesia, Makassar.

Jurnal Ilmiah dan Makalah

- Aminuddin Kasim, 2006, *Penguatan Fungsi Hukum Kedalam Peraturan Daerah*, Media Hukum, Vol. XV 1 Januari-Juni 2006, Medan.

Bahan dari Internet

- Bilal Dewansyah, 2014, *Kedudukan Peraturan Menteri dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan*, Sumber: <https://www.hukumonline.com> dikses 7 Juli 2023
- Kementerian Kesehatan, 2020, *Pertanyaan dan Jawaban Terkait Covid-19*, Sumber: <https://www.kemkes.go.id>, diakses 20 Juli 2023.
- Satuan Tugas Penanganan Covid-19, 2020, *Tentang Covid-19*, Sumber: <https://covid19.go.id/id/tentang-covid-19>, diakses tanggal 16 Agustus 2023.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Kepala Daerah dalam Rangka Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 di Daerah.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.