

**KEBIJAKAN ADAPTASI KEBIASAAN BARU DAN PENERAPAN
DISIPLIN MENUJU MASYARAKAT KALIMANTAN UTARA
PRODUKTIF DAN AMAN CORONA VIRUS DISEASE 2019**

SKRIPSI



**OLEH:
NOVIANTI
18.40501.009**

Skripsi
Sebagai salah satu syarat memperoleh gelar
Sarjana Hukum
pada
Universitas Borneo Tarakan

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN, RISET DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS BORNEO TARAKAN
FAKULTAS HUKUM
2022**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Judul Skripsi : Kebijakan Adaptasi Kebiasaan Baru Dan Penerapan Disiplin Menuju Masyarakat Kalimantan Utara Produktif Dan Aman Corona Virus Disease 2019.
Prodi/Bagian : Ilmu Hukum/ Hukum Tata Negara
Nama : Novianti
NPM : 18.405010.09

Disetujui untuk disampaikan kepada
Panitia ujian

Tarakan, Senin 20 Juni 2022

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Mohammad Ilham Agang, S.H., M.H
NIP. 198604032019031015

Inggit Akim, S.H., M.H
NIDN. 1125058401

Mengetahui,
Ketua Program Studi Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan

Inggit Akim, S.H., M.H
NIDN. 1125058401

HALAMAN PENGESAHAN

Judul Skripsi : Kebijakan Adaptasi Kebiasaan Baru Dan Penerapan Disiplin Menuju Masyarakat Kalimantan Utara Produktif Dan Aman Corona Virus Disease 2019.
Prodi/Bagian : Ilmu Hukum/ Hukum Tata Negara
Nama : Novianti
NPM : 18.405010.09

Disetujui Oleh :

Tarakan, Senin 04 Juli 2022

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Mohammad Ilham Agang, S.H., M.H
NIP. 198604032019031015

Inggit Akim, S.H., M.H
NIDN. 1125058401

Mengetahui,
Ketua Program Studi Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan

Dr. Yahya Ahmad Zein, S.H., M.H
NIP. 197908142005011003

BERITA ACARA UJIAN SKRIPSI

Pada hari Senin, 04 Juli 2022 telah dilaksanakan Ujian Skripsi mahasiswa tersebut dibawah ini oleh Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan

Nama : Novianti
NPM : 18.40501.009
Judul Skripsi : Kebijakan Adaptasi Kebiasaan Baru Dan Penerapan Disiplin Menuju Masyarakat Kalimantan Utara Produktif Dan Aman Corona Virus Disease 2019.

PANITIA UJIAN

1. Ketua : Dr. Mohammad Ilham Agang, S.H., M.H
NIP. 198604032019031015

2. Sekretaris : Inggit Akim, S.H., M.H
NIDN. 1125058401

3. Anggota Penguji :
1. Dr. Yahya Ahmad Zein, S.H., M.H
NIP.197908142005011003

2. Fathurrahman, S.pd., M.H
NIP. 1911903101491111920

Mengetahui,
Ketua Program
Studi

Inggit Akim, S.H., M.H
NIDN. 1125058401

PERNYATAAN ORISINALITAS

Bahwa dengan ini saya menyatakan bahwa Skripsi dengan Judul **“Kebijakan Adaptasi Kebiasaan Baru Dan Penerapan Disiplin Menuju Masyarakat Kalimantan Utara Produktif Dan Aman *Corona Virus Disease 2019*”** adalah karya saya dengan arahan dari dosen pembimbing dan belum diajukan dalam bentuk apapun kepada perguruan tinggi mana pun. Sumber informasi yang berasal atau dikutip dari karya yang diterbitkan maupun tidak diterbitkan dari penulis lain telah disebutkan dalam teks dan dicantumkan dalam Daftar Pustaka di bagian akhiran Laporan Skripsi ini. Penulisan ini ditulis dengan mengikuti kaidah penulisan ilmiah.

Tarakan, 20 Juni 2022

Novianti

NPM. 1840501009

MOTO PERSEMBAHAN

**“JANGAN RAGU DALAM MENGAMBIL KEPUTUSAN SEBAB KERAGUAN
MERUPAKAN MUSUH TERBESAR DALAM MERAH KESUKSESAN”**

ILMU SERTA GELAR HASIL DARI SKRIPSI INI PENULIS

PERSEMBAHKAN UNTUK:

Kedua Orang Tua Penulis

KATA PENGANTAR

Segala puji dan Syukur kehadiran Allah SWT karena atas berkah, rahmat dan hidayah-Nya yang senantiasa dilimpahkan kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “Kebijakan adaptasi kebiasaan baru dan penerapan ” sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1) pada Program sarjana Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan.

Penyusunan skripsi ini banyak hambatan serta rintangan yang penulis hadapi namun pada akhirnya dapat dilaluinya dengan adanya bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan skripsi ini terutama kepada:

1. Prof. Dr. Adri Paton selaku Rektor Universitas Borneo Tarakan.
2. Dr. Yahya Ahmad Zein, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan.
3. Dr. Mohammad Ilham Agang, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing I yang telah mendidik, membimbing, membantu, memberikan arahan, untuk menyelesaikan skripsi ini, serta ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
4. Inggit Akim, S.H., M.H selaku dosen pembimbing II yang telah membimbing, membantu, memberikan arahan, memotivasi kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini, serta ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
5. Dr. Mohammad Ilham Agang, S.H., M.H selaku dosen pembimbing

akademik penulis yang telah memberikan ilmu, nasihat, serta motivasi kepada penulis.

6. Bapak/Ibu Dosen pengajar pada Fakultas Hukum yang telah memberikan ilmunya demi memperluas wawasan penulis dan para mahasiswa terhadap dunia ilmu pengetahuan pada umumnya dan disiplin ilmu hukum khususnya.
7. Seluruh Staf Fakultas hukum Universitas Borneo Tarakan yang telah membantu dan memperlancar berjalannya administrasi penulis.
8. Terimakasih yang tiada tara untuk orang tua penulis, untuk Mama Hasnia dan bapak Ridwan yang telah menjadi orang tua hebat, yang selalu memberikan motivasi, nasehat, cinta, perhatian, dan kasih sayang serta doa yang tiada henti pada penulis.
9. Terimakasih kepada Angkatan “RADIKAL 018” khususnya saudara-saudari local A calon-calon S.H atas dukungannya, bantuan, serta semangatnya selama ini.
10. Terimakasih kepada sahabat rasa saudari, Eka, Rohana, Yuli, Okta, Novi, Tanti dan Prima yang selalu jadi teman jalan jika lelah dan yang selalu berharap kebahagiaan tidak pernah luntur.
11. Terimakasih kepada sahabat-sahabat “GERABAH” Sapridiansyah, Reni Kusumawati, Riski Nurul Arista, Mei Priwanti Siagian, Risca Veronica, Jenista Markus, Aldo Rosiid Viqry, Roby Kenedi Talimbun, Aldi.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna dikarenakan terbatasnya pengalaman dan pengetahuan yang dimiliki penulis.

Oleh karena itu penulis mengharapkan segala bentuk saran serta masukan bahkan kritik yang sifatnya membangun dari berbagai pihak. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi para pembaca dan semua pihak khususnya dalam bidang ilmu hukum.

KEBIJAKAN ADAPTASI KEBIJAKAN BARU DAN PENERAPAN DISIPLIN
MENUJU MASYARAKAT KALIMANTAN UTARA PRODUKTIF DAN
AMAN CORONA VIRUS DISEASE 2019

Abstrak

Penelitian ini bermaksud menjawab dua pertanyaan terkait Kebijakan Adaptasi Kebiasaan Baru dan Penerapan Disiplin menuju masyarakat Kalimantan Utara Produktif dan Aman *Corona Virus Disease 2019*. Pertama, kedudukan peraturan gubernur menurut undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan substansi peraturan gubernur ditinjau dari undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Skripsi ini merupakan penelitian normatif. Hasil dari penelitian ini penulis menyimpulkan bahwa: Pertama, Kedudukan Peraturan Gubernur sebagai Peraturan Pelaksana berdasarkan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 8 Ayat (1) dan (2) diakui keberadaanya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dibentuk berdasarkan atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dasar kewenangan. Kedua, Substansi Peraturan Gubernur Nomor 33 Tahun 2020 Tentang Adaptasi Kebiasaan Baru dan Penerapan Disiplin menuju Masyarakat Kalimantan Utara Produktif dan Aman *Corona Virus Disease 2019*, Peraturan Gubernur tetap dikatakan sah selama Peraturan tersebut tidak bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi dan dibentuk berdasarkan Asas Kewenangan dan disebutkan bahwa dalam Peraturan Gubernur tidak dapat memuat Sanksi dalam bentuk apapun, seperti yang diamatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dapat memuat Sanksi hanyalah Peraturan Daerah.

Kata kunci : Kedudukan dan substansi , Peraturan Gubernur, Sanksi Administratif

KEBIJAKAN ADAPTASI KEBIJAKAN BARU DAN PENERAPAN DISIPLIN
MENUJU MASYARAKAT KALIMANTAN UTARA PRODUKTIF DAN
AMAN CORONA VIRUS DISEASE 2019

Abstrack

Keywords: Governor Regulation, Administrative Sanctions, Position, and
substance

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
BERITA ACARA UJIAN SKRIPSI.....	iv
PERNYATAAN ORI SINALITAS	v
MOTO PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR	viii
ABSTRAK.....	x
ABSTRACT.....	xi
DAFTAR ISI.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Sistematika Penulisan	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	11
A. Kebijakan Pemerintah.....	11
B. Penerapan Disiplin.....	18
C. <i>Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)</i>	19
D. Hierarki Peraturan Perundang-undangan.....	22
BAB III METODE PENELITIAN.....	32

A. Tipe Penelitian.....	32
B. Pendekatan Penelitian.....	32
C. Sumber Bahan Hukum	33
D. Teknik Pengumpulan Data	34
E. Analisis Bahan Hukum.....	34
 BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN	 36
A. Kedudukan Peraturan Gubernur dalam Persepektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan.....	 36
B. Substansi Peraturan Gubernur ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan.....	 44
 BAB V PENUTUP	 59
A. Kesimpulan.....	59
B. Saran	60

DAFTAR BACAAN

RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Wabah *Corona Virus Disease 2019* pertama kali masuk di Indonesia pada tanggal 2 Maret 2020. Pada tanggal 9 April, pandemi sudah menyebar ke 34 provinsi dengan DKI Jakarta, Jawa Barat dan Jawa Tengah sebagai provinsi paling terpapar virus corona di Indonesia. Menurut World Health Organization South-East Asia *Corona Virus Disease 2019* tahun 2020 infeksi *Corona Virus Disease 2019* menyebar ke berbagai negara termasuk Indonesia sehingga membutuhkan tatalaksana dan penanganan yang komperhensif. Menurut Badan Pusat Statistik tahun 2020 data kasus *Corona Virus Disease 2019* di Indonesia dengan total 51.427 kasus terkonfirmasi dan 2.683 kematian.

Menurut World Health Organization South-East Asia *Corona Virus Disease 2019* merupakan suatu kelompok virus yang dapat menyebabkan penyakit pada hewan atau manusia.¹ *Corona Virus Disease 2019* adalah penyakit menular yang menginfeksi saluran nafas yang disebabkan oleh jenis virus yang baru yang belum dikenal sebelumnya. Wabah virus *Corona Virus Disease 2019* muncul pertama kali pada bulan 31 Desember 2019, terdeteksi di Kota Wuhan, Provinsi Hubei, china.² *Corona Virus Disease*

¹ <https://www.who.int/indonesia/news/novel-coronavirus/qa-for-public>, (diakses pada 12 September 2021).

² World Health Organization, "Pneumonia of unknown cause China", <https://www.who.int/esr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unkown-cause-china/en/>, (diakses 12 September 2021)

2019 adalah sekumpulan virus dari *subfamili Orthocoronavirinae* dalam keluarga *coronaviridae* dan *ordo Nidovirales*. Wabah penyakit *Corona Virus Disease 2019* yang menjadi pandemi tergolong suatu bentuk bencana yang termasuk ke dalam kategori bencana non-alam, merujuk pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UUPB). Bencana non-alam berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU PB, merupakan bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non-alam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit.³ Data kasus yang sudah terjangkit Covid-19 di seluruh dunia dilansir dari Wolrdometer info sudah sebanyak 29.765.666 kasus sampai dengan 16 September 2020.

Kebijakan pemerintah Pusat dalam menekan penularan virus *Corona Virus Disease 2019* adalah dengan mengeluarkan berbagai instrument peraturan, yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah seperti Surat Edaran Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.02.01/MENKES/335/2020 TAHUN 2020 Tentang Protokol Pencegahan Penularan *Corona Virus Disease (COVID 19)* Di Tempat Kerja Sektor Jasa dan Perdagangan (AREA REPUBLIK) Dalam Mendukung Keberlangsungan Usaha, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik

³ Basri Effendi, "Tafsir Konstitusi Negara Dalam Keadaan Darurat (*State Of Emergency*) Dalam Menghadapi Darurat Kesehatan Masyarakat," Jurnal Transformasi Administrasi 10.1 (2020) 55. h.55

Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723), Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063), Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6236), Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6487), Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 203), Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* Sebagai Bencana Nasional, Instruksi Menteri dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3, Level 2 dan Level 1 Corona Virus Disease 2019 di Wilayah Jawa dan Bali.

Upaya yang dilakukan Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah di Kalimantan Utara dalam Pencegahan dan Penanganan *Corona Virus*

Disease 2019 dengan mengeluarkan berbagai instrument hukum.⁴ Seperti, Peraturan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 33 Tahun 2020 Tentang Pedoman Adaptasi Kebiasaan Baru dan Penerapan Disiplin Menuju Masyarakat Kalimantan Utara Produktif dan Aman *Corona Virus Disease 2019*, Peraturan Wali kota Tarakan Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pembatasan Sosian Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan, *Corona Virus Disease 2019* Keputusan Menteri Republik Indonesia HK.01.07/MENKES/261/2020 Tahun 2020 Tentang Penetapan Pembatasan Sosial Berskala Besar Wilayah Kota Tarakan Provinsi Kalimantan Utara Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*, Surat Edaran Gubernur Kalimantan Utara Nomor 800/153/BO/GUB Tentang Perubahan Atas Surat Edaran Gubernur Kalimantan Utara Nomor 800/144/BO/GUB/ Tentang Penyesuaian Sistem Kerja Aparatur Sipil Negara (ASN) Dan Non Asn Dalam Upaya Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara.

Pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat (2) adalah “penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan

⁴ <https://covid19.hukumonline.com/category/peraturan-perundangundangan/peraturan-daerah/kalimantan-utara/> (diakses pada 20 November 2021)

Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “selanjutnya Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Pemerintahan daerah menyebutkan “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Kepala Daerah Provinsi dan Wakil Kepala Daerah Provinsi yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur. Kepala Daerah Kabupaten dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten yaitu Bupati dan Wakil Bupati. Sedangkan Kepala Daerah Kota dan Wakil Kepala daerah Kota yaitu Walikota dan Wakil Walikota. Kepala Daerah memiliki tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam pasal 65 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.⁵

Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/kota, sebagaimana disebutkan dalam pasal 91 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah “Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan

⁵ Muh.Hasrul, Kekuasaan Gubernur di Daerah, Mahakarya Renggang Offset, Yogyakarta, 2015, h. 74.

terhadap penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah daerah Kabupaten/Kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah Kabupaten/Kota, Presiden di bantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Pasal 1 ayat (3) menyebutkan dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (2), Gubernur sebagai Wakil Pemerintahan Pusat mempunyai wewenang:

- a. Membatalkan Peraturan Bupati/Walikota;
- b. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada Bupati/Walikota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- c. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar Daerah Kabupaten/Kota dalam 1 (satu) Daerah Provinsi;
- d. Memberikan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan Pasal 15 ayat (1) huruf a,b, dan c disebutkan bahwa materi muatan mengenai ketentuan pidana dapat dimuat dalam: Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi; atau, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sesuai dengan ketentua Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan, disebutkan bahwa jenis hierarki peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 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.

Status Perda atau Peraturan Daerah tidak menjadi lebih rendah dari Peraturan yang dikeluarkan pemerintah dalam bentuk Keppres, Permen, dan Kepmen. Salah satu permasalahan dari produk hukum daerah adalah terbitnya Pergub atau Peraturan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 33 Tahun 2020 Tentang Pedoman Adaptasi Kebiasaan Baru dan Penerapan Disiplin Menuju Masyarakat Kalimantan Utara Produktif dan Aman Corona Virus Disease 2019 Pasal 37 yang berisikan mengenai sanksi bagi pelanggar yang melanggar peraturan gubernur tersebut.

Pergub tersebut bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi yang mana hal ini tentunya bertentangan dengan asas *lex superior derigat legi inferior* yang artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan

Peraturan yang lebih rendah.⁶ Selain itu peraturan gubernur tersebut melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pada Pasal 15 dan juga melanggar ketentuan pasal 7 mengenai Hierarki Peraturan perundang-undangan.

B. Rumusan Masalah

1. Kedudukan Peraturan Gubernur menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?
2. Substansi Peraturan Gubernur ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Kedudukan Peraturan Gubernur dalam menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Untuk mengetahui Substansi Peraturan Gubernur ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan kegunaan sebagai berikut:

⁶ Amir Ilyas dan Muhammad Nuursal, *Kumpulan Asas-Asas Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, h. 2.

1. Memberikan sumbangsi pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum atau kebijakan pemerintah mengenai Peraturan Gubernur.
2. Menjadi bahan Pembelajaran dalam hal Peraturan Gubernur tidak dapat diberlakukan sanksi apapun.

E. Sistematika Penulisan

Penulisan proposal ini dibagi dalam 5 (lima) bab, yang masing-masing bab terbagi dalam sub-bab yang sesuai dengan pembahasan

Bab I : Pendahuluan, merupakan bab awal dalam penulisan Proposal ini yang berisi tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan Pustaka, pada bab ini berisikan tentang penjabaran secara umum mengenai kebijakan pemerintah, penerapan disiplin, *corona virus disease 2019 (covid-19)*, hierarki peraturan perundang-undangan.

Bab III : Metode Penelitian, pada bab ini berisikan tentang metode penelitian yang akan digunakan oleh penulis yang terdiri dari tipe penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum, dan analisis bahan hukum.

Bab IV : Hasil Dan Pembahasan, pada bab ini memuat penganalisaan mengenai kedudukan peraturan gubernur menurut undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Substansi peraturan gubernur ditinjau dari Undang-

undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Bab V : Kesimpulan Dan Saran, merupakan bab terakhir yang berisikan kesimpulan dan saran pada penulis.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Pemerintah

Kebijakan didefinisikan sebagai serangkaian rencana program, aktivitas, aksi, keputusan, sikap, untuk bertindak maupun tidak bertindak yang dilakukan oleh para pihak (aktor-aktor), sebagai tahapan untuk penyelesaian masalah yang dihadapi. Penetapan kebijakan merupakan suatu aktor penting bagi organisasi untuk mencapai tujuannya.⁷ Kebijakan dapat dinyatakan sebagai usaha untuk mencapai tujuan- tujuan tertentu, dan dalam tahapan waktu tertentu. Kebijakan umumnya bersifat mendasar, karena kebijakan hanya menggariskan pedoman umum sebagai landasan bertindak dalam usaha mencapai tujuan telah ditetapkan.

Kebijakan bisa berasal dari seorang pelaku atau sekelompok pelaku yang memuat serangkaian program/aktivitas/tindakan dengan tujuan tertentu. Kebijakan ini diikuti dan dilaksanakan oleh para pelaku (*stakeholders*) dalam rangka memecahkan suatu permasalahan tertentu.⁸ Proses kebijakan dapat dijelaskan sebagai suatu system, yang meliputi: input, proses, dan output. Input kebijakan merupakan isu kebijakan atau agenda pemerintah, sedangkan proses kebijakan berwujud perumusan formulasi kebijakan dan pelaksanaan kebijakan. Isu dan formulasi

⁷ Iskandar J, *Kapita Selekta Teori Administrasi Negara*, Puspaga, Bandung, 2012.

⁸ Haerul Akib H dan Hamdan, *Implementasi Kebijakan Program Makassar Tidak Rantasa di kota Makassar*, 2016, Jurnal Administrasi Publik,6(2),h.21-34. Retrieved from <http://ojs.unm.ac.id/indx.php/iap/article/view/2477/1272>.

kebijakan dapat dipahami sebagai proses politik yang dilakukan elit politik dan/atau kelompok- kelompok penekan.

Kebijakan pemerintah pada hakikatnya merupakan kebijakan yang di tujukan untuk publik dalam pengertian yang seluas-luasnya (negara, masyarakat dalam berbagai status serta untuk kepentingan umum), baik itu dilakukan secara langsung maupun tidak secara langsung yang tercermin pada berbagai dimensi kehidupan publik. Oleh karena itu, kebijakan publik sering disebut publik.

Kebijakan dalam pengerian pilihan untuk melakukan mengandung makna adanya kehendak untuk melakukan atau tidak melakukan, kehendak mana dinyatakan berdasarkan otoritas yang dimiliki untuk melakukan pengaturan dan jika perlu dilakukan pemaksaan. Pernyataan kehendak oleh otoritas dikaitkan dengan konsep pemerintah yang memberikan pengertian atas kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah yang disebut sebagai kebijakan pemerintah. Kebijakan pemerintah dapat berkonotasi sebagai kebijakan negara ketika pemerintah yang melakukan adalah diarahkan pada pemerintah negara. Kalau kebijakan pemerintah dipahami dari saran yang akan dicapau (diatur) di mana sasarannya adalah publik tidak saja dalam pengertian negara akan tetapi dalam pengertian masyarakat dan kepentingan umum maka kebijakan pemerintah dapat dikategorikan sebagai kebijakan publik.

Output dari proses kebijakan adalah kinerja kebijakan.⁹ Oleh karena itu, kebijakan tidak bersifat permanen. Kebijakan dibuat sekali untuk rentang waktu tertentu sebagai sebuah solusi atas permasalahan yang ada dan kepentingannya melayani. Kebijakan memiliki dua aspek, yakni :¹⁰

- a. Kebijakan merupakan merupakan praktika sosial, kebijakan bukan *event* yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian, kebijakan merupakan sesuatu yang dihasilkan pemerintah yang dirumuskan berdasarkan dari segala kejadian yang terjadi di masyarakat. kejadian tersebut ini tumbuh dalam praktika kehidupan kemasyarakatan, dan bukan ,merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi, dan sing bagi masyarakat.
- b. Kebijakan adalah suatu respon atas peristiwa yang terjadi, baik untuk menciptakan harmoni dari pihak-pihak yang berkonflik, maupun menciptakan insentif atas tindakan bersama bagi para pihak yang mendapatkan perlakuan yang tidak rasional atas usaha bersama tersebut.

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa indonesia berarti pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti

⁹ Wahyudi A, *Implementasi rencana strategis badan pemberdayaan masyarakat desa dalam upaya pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Kabupaten Kota Waringin Barat*, 2016, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik, h.101-105. Retrieved from <http://ejournalfia.ub.ac.id/index.php/jiap/article/566>.

¹⁰ Thoha. M, *Dimensi- dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.

lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Menurut W.S Sayre (1960) pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya, selanjutnya menurut David Apter (1977), pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggungjawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.¹¹

Menurut Syafie Inu Kencana, pemerintahan merupakan suatu ilmu yang isinya adalah mempelajari bagaimana cara melakukan pengurusan badan eksekutif. Pengaturan sebuah badan eksekutif. Pengaturan sebuah badan legislatif, kepemimpinan, dan juga koordinasi pemerintahan baik pusat dengan daerah, ataupun rakyat dan pemerintahannya dalam setiap kejadian dan juga gejala pemerintahan. Sedangkan, Menurut M. Kusnardi, mendahulukan gagasan pemerintah sebagai yang peduli dibuat oleh suatu negara yang bertujuan untuk mengatur kesejahteraan rakyat atau warga dan untuk kepentingan warganya dan untuk melaksanakan dan melakukan tugas eksekutif, legislatif dan yudikatif.¹²

¹¹ Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Jakarta, 2015.

¹² <https://materibelajar.co.id/pengertian-pemerintah-menurut-para-ahli/> (diakses pada 12 Desember 2021)

Pemerintah dalam arti luas pemerintah didefinisikan sebagai suatu bentuk organisasi yang bekerja dengan tugas menjalankan suatu sistem pemerintahan, sedangkan dalam arti sempit didefinisikan sebagai suatu badan persekumpulan yang memiliki kebijakan tersendiri untuk mengelola, menjalankan manajemen, serta mengatur jalannya suatu sistem pemerintahan.¹³ Sedangkan Kamus Besar Bahasa Indonesia Pemerintah memiliki arti sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya. Sehingga pemerintah merupakan sebuah organisasi yang memiliki tugas dan fungsi untuk mengelola sistem pemerintah dan menetapkan kebijakan untuk mencapai tujuan negara.¹⁴ negara yang bertujuan untuk mengatur kesejahteraan rakyat atau warga dan untuk kepentingan warganya dan untuk melaksanakan dan melakukan tugas eksekutif, legislatif dan yudikatif.¹⁵

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 dimaksudkan bahwa:

Pemerintah pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹³ <https://pemerintah.net/arti-pemerintah/> (diakses pada 12 Desember 2021)

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ <https://materibelajar.co.id/pengertian-pemerintah-menurut-para-ahli/> (diakses pada 12 Desember 2021)

Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Menurut Kavanagh, ada dua model kedudukan Pemerintah daerah dalam hubungannya dengan Pemerintah Pusat, yaitu model pelaksana (*agency model*) dan model kemitraan (*parthership model*). Model hubungan kemitraan ini ditandai dengan pemerintah daerah bersamaan kedudukannya dan memiliki diskresi dalam kebijakan sedangkan sebagai agen, pemerintah daerah bertugas semata melaksanakan kebijakan nasional yang disusun oleh pemerintah pusat dan tidak memiliki diskresi.¹⁶

Pasal 18 Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 memberikan dasar konstitusional bagi pengaturan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai berikut:

- 1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragamaan daerah.

¹⁶ Eko Prasjo et al., *Desentralisasi Pemerintahan Daerah*, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Depok, 2013, h.114.

- 2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Kebijakan pemerintah Pusat dalam menekan penularan virus Covid-19 adalah dengan mengeluarkan berbagai instrument peraturan, yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah seperti Surat Edaran Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.02.01/MENKES/335/2020 TAHUN 2020 Tentang Protokol Pencegahan Penularan *Corona Virus Disease (COVID 19)* Di Tempat Kerja Sektor Jasa dan Perdagangan (AREA REPUBLIK) Dalam Mendukung Keberlangsungan Usaha, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723), Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063), Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6236), Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor

91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6487), Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 203), Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* Sebagai Bencana Nasional, Instruksi Menteri dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3, Level 2 dan Level 1 Corona Virus Disease 2019 di Wilayah Jawa dan Bali.

Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara mengeluarkan peraturan Gubernur, peraturan gubernur itu berisi Pedoman Adaptasi Kebiasaan Baru Menuju Masyarakat Kalimantan Utara yang produktif dan aman *Covid-19*. Kebijakan tersebut merupakan upaya pengendalian pandemi *Covid-19* di Kalimantan Utara pada era adaptasi kebiasaan baru.

B. Penerapan Disiplin

Disiplin berasal dari Bahasa latin *Discere* yang berarti belajar. Dari kata ini timbul kata *Disciplina* yang berarti pengajaran atau pelatihan. Namun sekarang kata disiplin mengalami perkembangan makna dalam beberapa pengertian. Pertama disiplin diartikan sebagai kepatuhan

terhadap peraturan atau tunduk kepada pengawasan, dan pengendalian.¹⁷ Kedua disiplin sebagai latihan yang bertujuan mengembangkan diri agar dapat berperilaku tertib. Sedangkan secara luas disiplin dapat diartikan sebagai semacam pengaruh yang dirancang untuk membantu seseorang agar mampu menghadapi tuntunan lingkungan.

Disiplin merupakan kepatuhan untuk menghormati dan melaksanakan suatu sistem yang mengharuskan orang untuk tunduk kepada keputusan, perintah dan peraturan yang berlaku. Dengan kata lain disiplin adalah sikap menaati peraturan dan ketentuan yang telah ditetapkan tanpa pamrih. Secara umum kata disiplin mengandung pengertian sikap yang menjelma dalam perilaku seseorang dengan tujuan agar segala perbuatannya selalu menaati peraturan atau tata tertib yang berlaku.¹⁸

Kamus besar bahasa indonesia dijelaskan bahwa disiplin adalah kepatuhan (ketaatan) kepada tata tertib. Dengan kata lain disiplin adalah menaati atau mematuhi tata tertib, sedangkan mendisiplinkan berarti mengusahakan supaya menaati atau mematuhi tata tertib.

C. *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*

Corona Virus Disease 2019 adalah penyakit menular ke manusia.

Virus ini dapat menyerang siapa saja, mulai dari lansia (golongan usia

¹⁷ Abdul Majid, *Disiplin Kerja*, <http://Avinnstaff.Ugm.Ac.Id/Data/Jurnal/>. (diakses 28 November 2021)

¹⁸ Arikunto dan Suharsimi, *Dasar-dasar Evaluasi pendidikan*, Bumi Aksara, Bandung, 2012, h.7.

lanjut), orang dewasa, anak-anak dan bayi, sampai ibu hamil dan ibu menyusui. *Corona Virus Disease 2019* termasuk virus yang menyerang saluran pernapasan. Virus yang berhubungan dengan infeksi pada saluran pernapasan akan menggunakan sel epitel dan mukosa saluran napas sebagai target awal dan menyebabkan infeksi pada saluran pernapasan atau kerusakan organ.¹⁹ *Corona Virus Disease 2019* merupakan virus RNA rantai tunggal dan rantai positif yang masuk keluarga *coronaviridae* yang dibagi menjadi subfamili menurut serotip dan genotip karakteristik yang meliputi α , β , γ dan δ .

Corona Virus Disease 2019 adalah virus RNA dengan ukuran partikel 120-160 nm. Virus ini utamanya menginfeksi hewan, termasuk diantaranya adalah kelelawar dan unta. Sebelum terjadinya wabah *Corona Virus Disease 2019*, ada 6 jenis *corona virus Disease 2019* yang dapat menginfeksi manusia, yaitu *alphacoronavirus 229E*, *alphacoronavirus NL63*, *betacoronavirus OC43*, *betacoronavirus HKU1*, *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus (Mers-CoV)*.²⁰ Corona virus menjadi etiologi *Corona Virus Disease 2019* termasuk dalam genus *betacoronavirus*. Hasil analisis filogenetik menunjukkan bahwa virus ini masuk dalam subgenus yang sama dengan corona virus yang menyebabkan wabah *Severe Acute Respiratory Illness* (SARS) pada 2002-

¹⁹ Susilo A, Rumende CM et al, *Corona Virus Disease 2019*, Tinjauan Literatur Terkini. J Penyakit Dalam Indones.2020;7(1):45.

²⁰ <https://www.alodokter.com/virus-corona> (diakses pada tanggal 2 Januari 2022).

2004 silam, yaitu sarbecovirus.²¹ Atas dasar ini, International Committee on Taxonomy of Viruses mengajukan nama SARS-COV-2.²²

Gejala awal infeksi *virus corona* atau *Corona Virus Disease 2019* bisa menyerupai gejala flu, yaitu demam, pilek, batuk kering, sakit tenggorokan, dan sakit kepala. Setelah itu gejala dapat hilang dan sembuh atau malah memberat. Penderita *Corona Virus Disease 2019* dengan gejala berat bisa mengalami demam tinggi, batuk berdahak bahkan berdarah, sesak napas, atau nyeri dada. Keluhan tersebut muncul ketika tubuh bereaksi melawan *Corona Virus Disease 2019*.²³ Infeksi *Corona Virus Disease 2019* disebabkan oleh *Coronavirus*, yaitu kelompok virus yang menginfeksi sistem pernapasan. Pada sebagian besar kasus, *Coronavirus* hanya menyebabkan infeksi pernapasan ringan sampai sedang, seperti flu. Namun virus ini juga bisa menyebabkan infeksi pernapasan berat, seperti pneumonia, *MERS (Middle-East Respiratory Syndrome)*. Ada dugaan *Corona Virus Disease 2019* adalah penyakit menular ke manusia. Virus ini dapat menyerang siapa saja, mulai dari lansia (golongan usia lanjut), orang dewasa, anak-anak dan bayi, sampai ibu hamil dan ibu menyusui. *Corona virus Disease 2019* termasuk virus yang menyerang saluran pernapasan. Virus yang berhubungan dengan infeksi pada saluran pernapasan akan menggunakan sel epitel dan mukosa

²¹ Susilo A, Rumende CM et al, *Corona Virus Disease 2019*, Tinjauan Literatur Terkini. J Penyakit Dalam Indones.2020;7(1):45.

²². <https://www.alodokter.com/virus-corona> (diakses pada tanggal 2 Januari 2022).

²³ *Ibid*

saluran napas sebagai target awal dan menyebabkan infeksi pada saluran pernapasan atau kerusakan organ.²⁴

Infeksi *virus Corona* atau *Corona Virus Disease 2019* disebabkan oleh *Coronavirus*, yaitu kelompok virus yang menginfeksi sistem pernapasan. Pada sebagian besar kasus, *Corona Virus Disease 2019* hanya menyebabkan infeksi pernapasan ringan sampai sedang, seperti flu. Namun virus ini juga bisa menyebabkan infeksi pernapasan berat, seperti pneumonia, *MERS (Middle-East Respiratory Syndrome)*. Ada dugaan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi, selanjutnya Attamimi memberikan batasan mengenai peraturan perundang-undangan adalah semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu.

D. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan interdisipliner yang mempelajari tentang pembentukan peraturan negara. Menurut Azis Syamsudin bahwa Istilah perundang-undangan (legislation atau *gezetsgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:²⁵

1. Perundang-undangan merupakan sebuah cara membentuk suatu peraturan perundang-undangan negara baik itu ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

²⁴ Susilo A, Rumende CM et al, *Corona Virus Disease 2019*, Tinjauan Literatur Terkini. J Penyakit Dalam Indones.2020;7(1):45.

²⁵ Azis Syamsudin, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika, Tahun 2011, h.13.

2. Peraturan perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan *finally* dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan ditingkat pusat maupun daerah.

Tokoh-tokoh utama yang mencetuskan bidang ilmu ini antara lain adalah Peter Noll (1973) dengan istilah *Gesetzgebungslehre*, Jurgen Roodig (1975) dengan istilah *wetgevingsleer* atau *wetgevingskunde*, dan W.G. van der Velden (1988) dengan istilah *wetgevingstheorie*, sedangkan di Indonesia diajukan oleh A. Hamid S. Attamimi (1975) dengan istilah Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan.²⁶

“Sudikno Mertokusumo dalam bukunya Mengenal Hukum (suatu pengantar) menyebutkan bahwa pengertian undang-undang dapat dikategorikan kedalam 2 (dua) pengertian, diantaranya:”²⁷

1. Undang-Undang dalam arti materiil
2. Undang-Undang dalam arti formil

Undang-Undang dalam arti formil merupakan keputusan penguasa yang dilihat dari bentuk Undang-Undang dengan prosedur tertentu. Sedangkan dalam arti materiil ialah keputusan atau ketetapan penguasa, yang mempunyai kekuatan untuk mengikat tanpa dilihat dari prosedur pembuatannya. Terkait dengan pemerintahan berdasar dengan Undang-Undang, maka segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus

²⁶ Maria Farida Indrat Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, h. 1-6.

²⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, Tahun 2008), h. 89.

berdasarkan hukum. Hukum yang dibuat untuk mengatur segala penyelenggaraan pemerintahan itu berlandaskan sumber hukum yang lebih tinggi. “Dalam teori mengenai jenjang norma hukum, “*Stufentheorie*”, yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, bahwa norma-norma hukum itu berjenjang jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan).”²⁸ Teori tersebut sebagaimana tercantum dalam peraturan perundang-undangan di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang tersebut merupakan pelaksanaan dari Pasal 22A UUD 1945 yang menyatakan bahwa “*Ketentuan yang lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang -Undang.*” Namun, isi dari cakupan UU tersebut terbatas. Selain UUD 1945 dan MPR, peraturan perundang-undangan tersebut diperluas tidak hanya dengan undang-undang tetapi juga dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Konsep yang melatar belakangi lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah bahwa Negara Indonesia adalah hukum. Segala aspek kehidupan dalam bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, termasuk pemerintahan, harus berdasarkan hukum yang sejalan dengan sistem hukum nasional agar dapat dianggap sebagai negara hukum. Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, sistem hukum nasional adalah hukum yang berlaku di Indonesia dengan seluruh bagian

²⁸ Maria Farida I.S, “*Ilmu Perundang-undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*”, Yogyakarta, Kanisus, 2007, h. 20.

yang saling mendukung guna mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Indonesia sebagai negara hukum memiliki banyak sekali peraturan perundang-undangan yang harus diikuti oleh masyarakat Indonesia yang bertanggung jawab. Masing-masing hukum dan peraturan ini berlaku untuk kelompok yang berbeda-beda, yaitu aturan yang paling kuat adalah aturan tertinggi, dan aturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan atau undang-undang di atasnya.²⁹

Sejak tahun 1966 hingga 2011, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang signifikan dalam hal konstruksi fundamental dan hierarki peraturan perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memberikan norma hukum yang mengikat secara hukum yang ditetapkan atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dengan menggunakan cara-cara yang dituangkan dalam undang-undang. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki atau susunan, artinya norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, norma yang berlaku nilai yang lebih tinggi, bersumber dan berdasarkan norma yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya. sampai pada suatu norma yang tidak dapat dilacak lebih lanjut yang bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*). Karena

²⁹ Subiyanto, *Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang*, Jurnal, Vol. 11 Nomor 1, April 2014, h. 9.

tatanan politik saat ini, hierarki hukum di Indonesia mengalami pasang surut. Pasang surut berubah menjadi perdebatan panjang. Pergeseran ini merupakan salah satu hasil dari sistem demokrasi Indonesia yang semakin berkembang. Meningkatkan Pemulihan sistem pemerintahan dimulai dengan kemurnian demokrasi. Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa ketika membahas ilmu legislasi, pertimbangan akan diberikan kepada pembentukan peraturan negara, serta semua peraturan negara yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan negara, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah.³⁰

Prinsip-prinsip hukum memandu penerapan peraturan negara pada asas peraturan perundang-undangan. Dalam undang-undang tersebut ada beberapa standar yang diturunkan oleh Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, mengenai “asas-asas Perundang-undangan antar lain sebagai berikut:³¹

1. Undang-undang tidak berlaku surut
2. Asas Hirarki, undang-undang yang dibuat oleh spesialis yang lebih tinggi, memiliki kedudukan yang lebih tinggi lagi.
3. Hukum khusus menggantikan/mengenyampingkan hukum umum (*Lex Specialis Derogat Lex Generalis*).
4. Hukum yang berlaku kemudian menyangkal hukum masa lalu (*LexPosteriore Derogat Lex Priori*).

³⁰ Sudikno Mertokusumo, *Ibid*, h. 83.

³¹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Penerbit IND-HILL.CO, Cetakan Pertama, Jakarta, 1992, h. 13-15.

5. Hukum yang berlaku tidak dapat di ganggu gugat.
6. Hukum sebagai cara untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan yang mendalam dan material bagi daerah dan masyarakat setempat, melalui pembentukan kembali atau pelestarian aturan *Welvaarstaat*).³²

“Asas-asas lain yang perlu dikemukakan adalah asas yang merupakan pegangan para pembuat peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Asas Deskresi.
2. Asas Adaptasi
3. Asas Kontinuitas
4. Asas Prioritas.”³³

Berikut asas-asas hukum di Indonesia yang didasarkan pada ketentuan terbaru dalam Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:³⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pendirian Pasal 5 Peraturan perundang-undangan tersebut menetapkan prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang unggul, antara lain:

1. Kejelasan tujuan
2. Kompatibilitas lintas jenis, hierarki, dan materi muatan
3. Keterlaksanaan

³² Natabaya, HAS, *Sistem Peraturan Perundang-Undang Indonesia*, Penerbit Konstitusi Press dan Tatanusa, Jakarta, 2008, h. 23-32

³³ Ali Fariied, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Tahun 2007, h.197.

³⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, Bandung: Citra Umbara, Tahun 2014. h. 5.

4. Kegunaan dan efektivitas
5. Kejelasan formulasi
6. Keterbukaan.

Sementara itu, Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa peraturan perundang-undangan yang bersifat materiil harus mewakili asas-asas sebagai berikut:

1. Pengayoman
2. Kemanusiaan
3. Kebangsaan
4. Kekeluargaan
5. Kenusantara
6. Bhineka Tunggal Ika
7. Keadilan
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
9. Ketertiban dan kepastian hukum
10. Keselarasan, Keserasian, dan Keseimbangan.

Hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam “Pasal 7 angka (1) Undang-Undang 12/2011 menyatakan bahwa jenis hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR)

3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)
4. Peraturan Pemerintah (PP)
5. Peraturan Presiden (Perpres)
6. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi
7. Peraturan Kabupaten/Kota

Penjelasan Pasal 7 angka (2) Undang-Undang No 12 Tahun 2011 bahwa hierarki peraturan perundang-undangan sesuai dengan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan. Hierarki merupakan jenjang-jenjang setiap jenis peraturan perundang-undangan. Pasal 8 ayat 1 berbunyi “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”. Penjenjangan tersebut berdasarkan pada aturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan, bahwa peraturan

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

Hamid S. Attamini mengemukakan struktur hierarki tata hukum Indonesia sebagai berikut: 1) Pancasila (Pembukaan UUD 1945); batang tubuh UUD 1945, Tap MPR dan konvensi ketatanegaraan; 3) Undang-Undang; 4) secara hierarki mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati dan Walikota.³⁵ Implementasi teori Hans Nawiasky juga tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, meliputi: UUD 1945, Tap MPR, UU/Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Di samping jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang disebutkan diatas, sesuai Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan yang lain, meliputi:

Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perrwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksaan Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, lembaga, atau komisi yang

³⁵ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safaat, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2015, h.171

setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka tipe penelitian ini adalah Penelitian Normatif, yaitu mengkaji peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum, dan yurisprudensi yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas. Menurut Peter Mahmud Marzuki bahwa penelitian hukum normatif adalah "langkah untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi".³⁶

B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan Undang-Undang (*state approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan Undang-Undang (*state approach*) dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani, sedangkan pendekatan konseptual adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Pemahaman akan pandang-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Pemahaman akan pandang-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut.

³⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group Jakarta, 2016, h.3.

Merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan masalah yang dihadapi.³⁷

C. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan sebagai dasar untuk menunjang hasil penelitian adalah :

- a. Bahan Hukum Primer Menurut Peter Mahmud Marzuki, bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritas. Di mana dalam hal ini bahan hukum primer adalah terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.³⁸ Dalam penelitian ini,

Penulis menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut:

1. Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang mendukung dan memperkuat bahan hukum primer memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang ada sehingga dapat di lakukan analisa dan pemahaman yang lebih mendalam.³⁹ sehingga adanya

³⁷ *Ibid*, h. 95.

³⁸ *Ibid*, h.171.

penguatan atas dasar hukum menghasilkan analisa hukum yang baik. Maka dalam penelitian ini yang menjadi bahan hukum sekunder terdiri atas:

1. Literatur-literatur yang berkaitan dengan Peraturan Gubernur.
2. Artikel yang berkaitan dengan Peraturan Gubernur mengenai Penetapan Sanksi Administratif.
3. Non hukum adalah bahan penelitian yang terdiri atas buku teks bukan hokum yang berkaitan. Bahan ini menjadi peting karena mendukung analisis hukum

D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian *library research* adalah teknik dokumenter, yaitu dikumpulkan dari telaah arsip atau studi pustaka seperti buku-buku, makalah, artikel, majalah, jurnal koran atau karya para pakar. Selain itu, wawancara juga merupakan salah satu dari teknik bahan hukum yang menunjang teknik dokumenter dalam penelitian ini serta berfungsi untuk memperoleh bahan hukum yang mendukung penelitian jika diperlukan.

E. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah dikumpulkan tersebut dianalisis dengan berpedoman pada metode kualitatif ialah suatu cara obsevasi yang

³⁹ Soerjono dan Sri Mamudi, *Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Prasada, Jakarta, 2013, h.23.

menghasilkan penjelasan dekriptif analisis dan terkumpul untuk kemudian menguraikan fakta yang telah ada dalam penelitian ini.

BAB IV

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Peraturan Gubernur Dalam Persepektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Mustopadidjaja Kebijakan ialah suatu keputusan organisasi yang dimaksudkan untuk dapat mengatasi permasalahan tertentu ialah sebagai keputusan atau untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang bisa dijadikan pedoman perilaku dalam;

1. Pengambilan sebuah keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik itu sekelompok sasaran ataupun (unit) suatu organisasi pelaksana kebijakan.
2. Penerapan atau juga pelaksanaan dari suatu kebijakan yang sudah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana ataupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Tingkatan Kebijakan terbagi menjadi tiga yaitu:

1. Kebijakan umum, merupakan kebijakan yang menjadi pedoman atau juga petunjuk pelaksanaan baik yang memiliki sifat positif ataupun yang bersifat negatif yang melingkupi keseluruhan wilayah atau juga instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan pelaksanaan merupakan suatu kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan suatu undang-undang.

3. Kebijakan teknis, merupakan suatu kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan.

Suatu pemerintahan terdapat beberapa macam kebijakan, diantaranya;

1. Kebijakan Keuangan, uang ialah suatu hal penting didalam suatu kehidupan manusia. Uang merupakan salah satu penggerak ekonomi masyarakat suatu negara. Uang ini suatu benda yang sudah disepakati bersama ialah sebagai alat perantara tukar menukar didalam suatu hal perdagangan. Terdapat banyak sekali fungsi uang yang sudah kita ketahui. Selain uang ternyata ada juga yang sering kita dengar yakni inflasi. Inflasi merupakan kecenderungan naik turunnya suatu barang serta jasa secara terus-menerus yang diakibatkan dari tidak adanya keseimbangan arus barang serta juga arus uang.
2. Kebijakan moneter merupakan suatu kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk menambah maupun mengurangi jumlah uang yang beredar di masyarakat. Kebijakan moneter ini biasanya digunakan sebagai kebijakan ekonomi didalam jangka pendek. Kebijakan moneter ini juga penting didalam pemerintah, sebab hal tersebut juga dapat mempengaruhi perekonomian.
3. Kebijakan fiskal merupakan suatu kebijakan yang mengatur tentang penerimaan serta juga pengeluaran negara. Sumber-sumber penerimaan negara diantaranya yakni pajak, penerimaan bukan pajak, dan juga bantuan ataupun pinjaman dalam serta luar negeri. Sedangkan

pengeluaran ini dibagi menjadi dua kelompok, yakni pengeluaran bersifat rutin, contohnya yaitu membayar gaji pegawai, belanja ataupun juga pengeluaran yang sifatnya itu pembangunan. Oleh sebab itu kebijakan fiskal ini memang sangat penting bagi suatu pemerintahan. Untuk itu kebijakan fiskal ini memang harus diperhatikan dengan benar.⁴⁰

Pemerintah dalam arti kekuasaan eksekutif dapat menetapkan peraturan perundang-undangan dengan syarat harus didasarkan atas pendelegasian kewenangan yang berasal dari pembentuk undang-undang (*legislative delegation of the rule-making power*). Presiden dan lembaga-lembaga Pemerintah yang termasuk kedalam kekuasaan eksekutif ketika ingin membuat peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagai “*subordinate legislations*”, maka peraturan yang dimaksud haruslah merupakan “*delegated legislations*” ataupun “*subdelegated legislations*” Dengan demikian, tingkatan hierarkis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat-pejabat ini berada di bawah tingkatan undang-undang yang merupakan “*legislative acts*” atau produk legislatif. Sedangkan produk hukum yang dibentuk oleh lembaga-lembaga sekunder ini sebagai pejabat atau lembaga eksekutif biasa disebut pula dengan istilah “*executive acts*” atau produk eksekutif.⁴¹

⁴⁰ Kebijakan : Pengertian, Tingkatan, Macam, Menurut Para Ahli (pendidikan.co.id) (diakses pada tanggal 10 Juni 2022)

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Pers, Jakarta, 2006, h.319

Sumber kewenangan delegasi dalam Peraturan Perundang-undangan melahirkan produk peraturan perundang-undangan yang sering disebut dengan istilah peraturan pelaksana. Peraturan pelaksana yaitu peraturan-peraturan yang disebut dengan istilah “*delegated Legislations*” sebagai “*subordinate legislations*”. Disebut sebagai “*delegated legislations*” karena kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang oleh pembentukan undang-undang (*legisture*). Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan, disebutkan bahwa jenis hierarki peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 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.

Hierarki peraturan perundang-undangan diatas, jelas terlihat meskipun didalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan hanya mencamtukan 7 bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan, akan tetapi masih banyak produk hukum (dilihat dari bentuk dan jenisnya) yang diakui

keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Hal ini diatur dalam pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa”

- 1) Jenis peraturan perundangan selain sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh majelis permusyawaratan rakyat, dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, mahkamah agung, badan pemeriksa keungan, komisi yudusial, bank Indonesia, Menteri, badan, Lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang dprd provinsi, gubernur dprd kabupaten/kota, bupati/walikota, kepala desa atau setingkatnya.
- 2) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan. Peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Peraturan pelaksana ialah peraturan yang dibentuk atas dasar delegasi atau perintah dari peraturan dari peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya untuk mengatur suatu hal tertentu yang secara tegas atau tidak menurut peraturan perundang-undangan yang mendelegasikannya. Ketentuan terkait dengan tata cara pendelegasian kewenangan dari suatu peraturan perundangan-perundangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundangan-perundangan yang lebih rendah telah diatur secara jelas dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan pada BAB II hal-hal khusus huruf A perihal Pendelegasian Kewenangan pedoman Nomor 198 s/d pedoman Nomor 216. Secara yuridis, berdasarkan doktrin yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa berdasarkan prinsip pendelegasian kewenangan legislasi, norma hukum yang bersifat pelaksanaan dianggap tidak sah apabila dibentuk tanpa didasarkan atas delegasi kewenangan dari peraturan yang lebih tinggi.⁴²

Peraturan perundang-undangan tetap dikatakan sah selama peraturan tersebut dalam pembentukannya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan dibentuk sesuai dengan organ pembentuknya. Dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) secara *explicit* memuat bahwa dasar atau syarat pembentukan peraturan pelaksana yang telah disebutkan dalam ayat (1) adalah berdasarkan atas perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Ketentuan tersebut secara lengkap mengatur mengenai tata cara pendelegasian kewenangan terkait dengan ruang lingkup materi muatan yang diatur dan jenis peraturan perundangan-undangan yang ditujukan.

Peraturan Gubernur terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 146 ayat (1) dan (2) berturut-turut berbunyi:

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Pers., Jakarta, 2006, h.215

- (1) “ Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundangan undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah”.
- (2) “Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, perda, dan peraturan perundangan-perundangan yang lebih tinggi”.

Pembentukan Kepala Daerah dalam hal ini adalah Peraturan Gubernur memiliki syarat pertama, dibentuk atas dasar perintah dari perda. Kedua, tidak boleh melanggar kepentingan umum. Ketiga, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Inilah persyaratan pembentukan Peraturan Gubernur menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Kedudukan peraturan gubernur sebagai peraturan pelaksana dari sisi ilmu peraturan perundang-undangan yaitu mengacu pada Pasal 8 ayat (1) dan (2) menegaskan secara lebih lanjut bahwa peraturan yang tidak termasuk dalam hierarki perundang-undangan pada pasal 7 tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat jika didasarkan atas delegasi dari peraturan yang ada di atasnya atau dibentuk berdasarkan atas dasar kewenangannya. Ketika pemebentukan peraturan gubernur tidak tercantum dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengharuskan peraturan gubernur tersebut harus atau dapat dibentuk maka peraturan Gubernur tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara umum. Secara tidak langsung

legalitas atau dasar hukum terhadap peraturan gubernur yang terdapat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan inilah yang sekaligus menjadi posisi atau kedudukan dari peraturan gubernur. Meskipun kedudukan Peraturan Gubernur tidak tercantum dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan kedudukannya tidak dijelaskan secara tegas di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan namun, tetap diakui keberadaannya dan dapat mengikat seperti peraturan perundang-undangan pada umumnya yang tercantum dalam hierarki sepanjang pembuatannya didasarkan atas perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk dengan dasar kewenangan yang jelas diatur dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2). Peraturan Gubernur diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan fungsi dari peraturan gubernur adalah sebagai peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan di atasnya. Karena pada dasarnya peraturan pelaksana berfungsi untuk mengatur ketentuan-ketentuan yang tidak dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sejalan dengan ini seperti yang telah dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa pendelegasian *kewenangan (delegation of rule-making power)* mengatur lebih lanjut dari undang-undang kepada menteri atau pejabat setingkat menteri atau pejabat setingkat menteri dibatasi hanya untuk pengaturan mengenai norma hukum yang bersifat teknis

administratif. Sedangkan norma-norma hukum yang mengandung penagturan lebih lanjut mengenai substansi hak dan kewajiban tidak didelegasikan, apalagi disubdelegasikan.⁴³ Oleh karena itu berdasarkan atas kajian penyusun bahwa secara normatif Peraturan Gubernur yang dibentuk tanpa delegasi sepanjang dibentuk berdasarkan atas kewenangan tetap dianggap sah, berlaku secara umum dan mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan atas ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

B. Substansi Peraturan Gubernur ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sistem Hukum di Indonesia, peraturan perundang-undangan menurut dasar kewenangannya dapat diklasifikasikan menjadi peraturan perundang-undangan yang memiliki kewenangan atribusi dari Undang-Undang dan ada peraturan perundangan-undangan yang fungsinya untuk melaksanakan perintah atau delegasi dari peraturan diatasnya yang mendelegasikan yang disebut dengan peraturan pelaksana. Sebagai peraturan pelaksana, maka materi muatan yang didelegasikan oleh peraturan yang di atasnya yang mendelegasikan, sehingga ruang lingkup pengaturannya sudah secara limitative diatur dalam peraturan yang mendelegasikan.

⁴³ *Ibid*, h.218.

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus benar-benar sesuai dengan norma dasar serta asas-asas dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan. Dengan demikian, pembentukan peraturan perundang-undangan akan membentuk hukum yang sesuai dengan cita hukum bangsa Indonesia itu sendiri dengan mengedepankan konsep yang baik dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik, yang mampu mengatur, menjaga dan melindungi seluruh masyarakat, bangsa dan negara Indonesia.

Konsep muatan peraturan perundang-undangan harus mampu memberikan pengayoman bagi manusia Indonesia pada umumnya. Memetingkan kehidupan berbangsa dan bernegara mengandung prinsip kekeluargaan serta ke-bhinneka tunggal ikaan yang memunculkan keadilan berdasar Pancasila sebagai falsafah dan ideologi bangsa Indonesia yang memberikan perlindungan hukum kepada seluruh rakyat Indonesia dengan menganut asas persamaan di hadapan hukum.

Konsep keadilan diharapkan memberikan realisasi bagi keadilan hukum yang diterima oleh masyarakat. Keadilan hukum yang diterima masyarakat jika pembentukan hukum menganut prinsip-prinsip dan nilai-nilai keadilan dalam pembentukannya. Keadilan yang memiliki prinsip-prinsip keadilan yang baik yaitu keadilan berupa nilai-nilai yang memberikan kesamaan bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa memandang jasa dan keadaan status sosial warga negara. Keadilan dari nilai-nilai Pancasila kemudian direalisasikan ke dalam norma hukum dan menjadi

suatu keadilan yang dapat diakui kebenarannya karena pembentukan peraturan perundang-undangan dibentuk dengan cara yang adil.

Konsep dasar peraturan perundang-undangan yang berdasarkan Pancasila, mengedepankan Hak Asasi Manusia termasuk hak keadilan bagi warga negara serta memberikan persamaan di hadapan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Konsep ini tentunya menjadi pedoman bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik bagi bangsa dan negara Indonesia, menciptakan kepastian yang mengadopsi nilai-nilai Pancasila sehingga dapat mendistribusikan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan akan terwujud jika selalu mengedepankan Hak Asasi Manusia yang bersumber dari Pancasila yang berupa prinsip-prinsip keadilan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik akan mengikuti dasar yang diberikan oleh cita negara hukum yaitu Pancasila. Jika Pancasila dihubungkan dengan pembagian atas asas formal dan materiil, maka pembagiannya dapat disimpulkan sebagai asas-asas formal sesuai dengan Pancasila meliputi asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ atau lembaga yang tepat, asas dapat dilaksanakan, dan asas dapat dikenali. Sedangkan asas-asas materiilnya meliputi asas sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum, serta asas sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.

Keadilan merupakan nilai abstrak yang perlu perwujudan dalam bentuk norma hukum sebagai sarana untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut

dalam kehidupan bermasyarakat.⁴⁴ Perwujudan nilai-nilai norma hukum dalam masyarakat terbentuk melalui aturan perundang-undangan. Aturan perundang-undangan yang dibentuk harus memenuhi rasa keadilan. Menurut Sajipto Rahardjo, dalam proses pembuatan rancangan undang-undang harus memperhatikan peran dari asas hukum. Sistem hukum termasuk peraturan perundang-undangan yang dibangun tanpa asas hukum hanya akan berupa tumpukan undang-undang. Asas hukum memberikan arah yang dibutuhkan. Di waktu-waktu yang akan datang masalah dan bidang yang diatur pasti semakin bertambah. Maka pada waktu hukum atau undang-undang yang dikembangkan, asas hukum memberikan tuntunan dengan cara bagaimana dan ke arah mana sistem tersebut akan dikembangkan.⁴⁵

Pembentukan peraturan perundang-undangan bertujuan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi dibagi menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. Asas-asas yang formal meliputi: asas tujuan yang jelas atau *beginsel van duideleijke doelstelling*; asas organ/Lembaga yang tepat atau *beginsel van duideleijke doelstelling*; asas organ/lembaga yang tepat atau *beginsel van het juiste orgaan*; asas perlunya pengaturan atau *het noodzakelijkheids beginsel* van

⁴⁴ Mahmutarom HAR, *Rekonstruksi Konsep Keadilan*, Undip, Semarang, 2010, h.119.

⁴⁵ Sajipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006, h. 140.

uitvoerbaarheid; asas konsensus atau het beginsel van consensus. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan kesesuaian antara jenis, hierarki serta materi muatan yang dapat dilaksanakan dan kedayagunaan serta kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Materi muatan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan dan kebangsaan serta kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan serta kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepatian hukum serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di atas mencerminkan bentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Jika itu diterapkan ke dalam suatu peraturan perundang-undangan, maka akan terbentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik sesuai dengan asas-asas yang sudah tercantum di dalam undang-undang tanpa meninggalkan prinsip-prinsip keadilan.

Sedangkan A. Hamid S. Attamimi berpendapat mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pendapat Attamimi menyebutkan bahwa, pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut: Cita Hukum

Indonesia; Asas Negara Berdasar Atas Hukum dan Asas Pemerintahan yang berdasar Konstitusi; Asas-asas lainnya.⁴⁶

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengutamakan kejelasan tujuan, dalam arti tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut harus jelas, memenuhi keinginan masyarakat banyak agar dapat menciptakan kepastian yang berkeadilan sehingga dapat mendistribusikan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia. Selain itu, konsep lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan harus merupakan lembaga yang kredibel, yang diakui secara demokratis oleh masyarakat banyak. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus menyesuaikan antara jenis, hierarki, dan materi muatan serta asas yang sesuai dengan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan.

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, sehingga karena kedudukannya sebagai peraturan pelaksana maka harus ditetapkan setelah ada perintah dari peraturan daerah. Misalnya, Peraturan Presiden dibentuk tidak atas perintah dari UU atau PP, maka Peraturan Presiden dapat dianggap tidak sah. Peraturan Menteri, jika tidak diperintahkan sendiri oleh Peraturan Presiden atau Peraturan Pemerintah, berarti Peraturan dimaksud dapat dianggap tidak

⁴⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, h.228.

sah. Demikian pula bentuk-bentuk peraturan lainnya, jika tidak didasarkan atas perintah peraturan yang lebih tinggi maka peraturan itu dianggap tidak memiliki dasar yang melegitimasi pembentukannya.⁴⁷

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 8 menjelaskan bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Permasalahan dalam rumusan masalah kedua berikut adalah terbitnya produk hukum daerah yaitu Pergub atau Peraturan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 33 Tahun 2020 Tentang Pedoman Adaptasi Kebiasaan Baru dan Penerapan Disiplin Menuju Masyarakat Kalimantan Utara Produktif dan Aman Corona Virus Disease 2019 yang di dalamnya memuat sanksi bagi pelanggar pelaksanaan kebijakan Adaptasi Kebiasaan Baru dan Penerapan Disiplin Menuju Masyarakat Kalimantan Utara Produktif dan

⁴⁷ *Ibid*, h.215.

Aman Corona Virus Disease 2019 di Kalimantan Utara ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2020.

Sanksi merupakan tujuan akhir yang signifikan dalam regulasi. Ini adalah suatu struktur paksaan dari organisasi negara (pemerintah) terhadap rakyat dalam hal permintaan, prasyarat, atau larangan yang diatur oleh orang tua dalam undang-undang dan pedoman yang diberikan oleh organisasi negara (pemerintah). Susunan persetujuan, baik pidana, umum, atau otoritatif, merupakan pilihan, yang mengandung pengertian bahwa masing-masing dari ketiganya tidak perlu diterapkan, namun mana yang terbaik dan paling tepat mengenai sejauh mana substansi dari pedoman tersebut.

Pertimbangan pemberian izin juga harus disesuaikan dengan substansi yang diatur dalam peraturan tersebut. Dalam beberapa peraturan dan pedoman, beban persetujuan, terutama persetujuan pidana, terlihat sangat terbatas. Persetujuan yang tidak tepat akan mengakibatkan pedoman hukum yang berbentuk tidak mampu atau tidak mencukupi. Hal ini sesuai dengan salah satu aturan yang harus dipenuhi dalam pengembangan regulasi, khususnya pedoman kemudahan penggunaan dan kenyamanan. Artinya setiap pedoman hukum dibuat berdasarkan fakta bahwa itu benar-benar diperlukan dan bermanfaat dalam pedoman kehidupan bermasyarakat, bermasyarakat dan bernegara. Hasil lain adalah bahwa secara praktis persetujuan yang diarahkan dalam peraturan dan pedoman ini karena tidak sesuai dengan substansinya benar-benar sulit untuk dilaksanakan.

Sanksi dalam peraturan perundang-undangan, hukum dan pedoman, termasuk otorisasi peraturan biasanya terkait dengan atau sebagai hasil dari norma yang berisi larangan, perintah (keharusan), atau komitmen. Suatu norma yang mengandung larangan, perintah (keharusan) atau komitmen pada umumnya akan mengalami kendala dalam penerapannya jika tidak disertai sanksi.

Alasan mengingat dan melaksanakan pengaturan persetujuan peraturan dan pedoman, termasuk sanksi administratif. Pertama, sebagai upaya penegakan peraturan. Sebagaimana digambarkan sebelumnya, suatu norma yang mengandung larangan, perintah (keharusan), atau kebutuhan secara keseluruhan akan mengalami kendala dalam penerapannya jika tidak disertai sanksi. Pengaturan administrasi akan memudahkan penegakan norma tersebut dan dengan demikian akan melihat kegunaan/keberlangsungan peraturan perundang-undangan. Demikian pula, upaya pencantuman sanksi sehingga seseorang tunduk pada peraturan perundang-undangan.

Hukuman bagi siapapun yang melakukan pelanggaran atas suatu norma peraturan perundang-undangan. Orang-orang yang mengabaikan suatu norma tidak diragukan lagi harus diberikan sanksi sebagaimana ditunjukkan oleh keseriusan pelanggaran. Sanksi menjadi setara/cocok dalam hal individu dapat dengan sengaja mengabaikan suatu norma. Seseorang yang melakukan pelanggaran dengan sengaja dapat dimaknai bahwa individu

tersebut memiliki tujuan/harapan yang buruk, sehingga individu tersebut pantas mendapatkan sanksi.

Jenis sanksi administratif dapat berubah dari yang paling ringan hingga yang paling berat. Sanksi administratif pengaturan terberat mungkin akan lebih kuat atau efektif dari pada sanksi pidana. Sejauh substansinya, sebuah pedoman hukum tidak perlu dipaksakan untuk mengendalikan sanksi karena tidak akan lebih kuat.

Berdasarkan pengamatan dari berbagai peraturan perundang-undangan dan literatur ada beberapa macam sanksi administratif, yaitu:

- a. Peringatan/teguran tertulis;
- b. Tindakan paksa pemerintahan;
- c. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan;
- d. Denda administratif;
- e. Pengenaan uang paksa;⁴⁸

Sanksi bagi pelanggar kebijakan diatur pada Pasal 37 ayat (1) sampai dengan ayat (3) sebagai berikut:

- (1) Bagi perorangan, pelaku usaha, pengelola, penyelenggara, dan/atau penanggungjawab tempat dan fasilitas umum yang melanggar ketentuan dalam Peraturan Gubernur ini dikenakan sanksi.

⁴⁸ Wicipto Setiadi, *Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, 2009, h. 605-608.

(2) Sanksi pelanggaran penerapan protokol kesehatan dalam pencegahan dan pengendalian Covid-19 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:

a. bagi perorangan:

1. teguran lisan atau teguran tertulis;
2. kerja sosial berupa membersihkan sampah di lokasi yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah, menyapu jalan, atau membersihkan rumah ibadah; dan
3. denda administratif berupa menyediakan masker kesehatan sebanyak 5 (lima) buah yang diserahkan kepada petugas yang ditunjuk.

b. bagi pelaku usaha, pengelola, penyelenggara, dan/atau penanggungjawab tempat dan fasilitas umum:

1. teguran lisan atau teguran tertulis;
2. denda administratif berupa menyediakan masker sebanyak 50 (lima puluh) buah yang diserahkan kepada petugas yang ditunjuk, atau menyiapkan dan memberi makan orang miskin atau anak yatim paling sedikit 5 (lima) orang;
3. penghentian sementara operasional usaha; dan
4. pencabutan izin usaha.

(3) Dalam pelaksanaan penerapan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat berkoordinasi Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian

Negara Republik Indonesia, dan Gugus Tugas Provinsi atau Gugus Tugas Kabupaten/Kota.

Peraturan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 33 Tahun 2020 Tentang Pedoman Adaptasi Kebiasaan Baru dan Penerapan Disiplin Menuju Masyarakat Kalimantan Utara Produktif dan Aman Corona Virus Disease 2019 secara Substansi peraturan gubernur ini sudah sangat komprehensif karena memuat Sanksi bukan saja bagi pelaku individual tapi juga perusahaan-perusahaan yang tidak mengindahkan ketentuan pergub . Hal tersebut sangat penting untuk mencegah penularan Covid-19 yang sangat tinggi pada tahun 2020. Tetapi untuk menyelaraskan dengan ketentuan sanksi dalam peraturan gubernur tersebut dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan yang memuat sanksi hanya Undang-Undang atau Perpu dan Perda. “ Sanksi merupakan pengurangan hak seseorang atau warga negara dan karena merupakan pengurangan hak, produknya harus dihasilkan oleh pemerintah dan perwakilan masyarakat. Sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di dalam Pasal 5 menentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan-perundang-undangan yang baik yang salah satu diantaranya yaitu Asas Kelembagaan dan Organ Pembentuk yang tepat. Dalam asas ini setiap jenis peraturan perundangundangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang

berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.⁴⁹

Peraturan Perundang-undangan yang dapat dijadikan acuan tentang jenis sanksi yang dapat dimuat dalam peraturan daerah yaitu; Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUPPP), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan: “ Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan daerah. Sementara Pasal 238 UUPD menyebutkan: (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp50.000.000,- (lima puluh juta rupiah); (3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau denda selain dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dan yang terakhir adalah Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 pasal 5

⁴⁹ Osyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Teori, Sejarah, Dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral*, Ed. Revisi, Setara Press, Malang, 2015, h.28

menyebutkan: (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). (3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif. (5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa: a. teguran lisan; b. teguran tertulis; c. penghentian sementara kegiatan; d. penghentian tetap kegiatan; e. pencabutan sementara izin; f. pencabutan tetap izin; g. denda administratif; dan/atau h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan ketentuan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UUPPP, disebutkan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut: 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. Sesuai dengan pasal ini, maka status Perda tidak menjadi lebih rendah dari Peraturan yang dikeluarkan pemerintah dalam bentuk Keppres, Permen, dan Kepmen,

karena aturan tersebut tidak masuk dalam hierarkis. Sehingga dapat disimpulkan bahwa hanya Perda yang boleh mencantumkan sanksi di tingkat daerah,

BAB V

KESIMPULAN

A. Kesimpulan

1. Kedudukan Peraturan Gubernur menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan (2) sedangkan fungsi dari peraturan gubernur yaitu sebagai peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan di atasnya. Karena peraturan gubernur berfungsi untuk melaksanakan dan mengatur hal-hal yang tidak mungkin untuk dimuat oleh peraturan di atasnya yang pada umumnya bersifat teknis administratif.
2. Substansi Peraturan Gubernur ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terkait penetapan Sanksi bagi pelanggar Sanksi yang diatur di dalam pasal 37. Di atur di dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah; Undang- undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR), Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), Peraturan Pemerintah

(PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Peraturan Kabupaten/Kota. Sesuai dengan ketentuan pasal ini, maka status perda tidak menjadi lebih rendah dari peraturan yang dikeluarkan pemerintah dalam bentuk Keppres, Permen, dan Kepmen, karena aturan tersebut tidak masuk dalam hierarki. Sehingga dapat disimpulkan bahwa hanya perda yang boleh mencantumkan sanksi di tingkat daerah maupun provinsi.

B. Saran

1. Hendaknya Pemerintah dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus didasarkan atas kepatian hukum yaitu harus berdasarkan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan gubernur harus berdasarkan kewenangan dari peraturan yang lebih tinggi, sehingga tidak rentan untuk digugat apabila peraturan tersebut melanggar ketentuan yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

Amir Ilyas dan Muhammad Nuursal, *Kumpulan Asas-Asas Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.

Ali Faried, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Tahun 2007, h.197.

Arikunto dan Suharsimi, *Dasar-dasar Evaluasi pendidikan*, Bumi Aksara, Bandung, 2012.

Azis Syamsudin, *Praktek dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika, Tahun 2011.

Basri Effendi, "*Tafsir Konstitusi Negara Dalam Keadaan Darurat (State Of Emergency) Dalam Menghadapi Darurat Kesehatan Masyarakat*," Jurnal Transformasi Administrasi 10.1 (2020).

Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Penerbit IND-HILL.CO, Cetakan Pertama, Jakarta, 1992, h. 13-15.

Eko Prasajo et al., *Desentralisasi Pemerintahan Daerah*, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Depok, 2006.

Inu Kencana Syafiie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Jakarta, 2005.

Iskandar J, *Kapita Selekta Teori Administrasi Negara*, Puspaga, Bandung, 2012.

Osyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Teori, Sejarah, Dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral*, Ed. Revisi, Setara Press, Malang, 2015.

Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta, 2006.

Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Pers, Jakarta, 2006

Maria Farida Indrat Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010.

Mahmutarom HAR, *Rekonstruksi Konsep Keadilan*, Undip, Semarang, 2010.

Muh. Hasrul, *Kekuasaan Gubernur di Daerah*, Mahakarya Renggang Offset, Yogyakarta, 2015.

Natabaya, HAS, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Penerbit Konstitusi Press dan Tatanusa, Jakarta, 2008, h. 23-32

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005.

Sajipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006.

Soerjono dan Sri Mamudi, *Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Prasada, Jakarta, 2003.

Susilo A, Rumende CM et al, *Corona Virus Disease 2019*, Tinjauan Literatur Terkini. J Penyakit Dalam Indones.2020.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, Tahun 2008.

Thoha. M, *Dimensi- dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.

Wicipto Setiadi, *Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, 2009.

Jurnal:

Abdul Majid, *Disiplin Kerja*, <http://Avinnstaff.Ugm.Ac.Id/Data/Jurnal/>. (diakses 28 November 2021)

Haerul Akib H dan Hamdan, *Implementasi Kebijakan Program Makassar Tidak Rantasa di kota Makassar*, 2016, Jurnal Administrasi Publik,6(2) Retrieved from <http://ojs.unm.ac.id/indx.php/iap/article/view/2477/1272>

Susilo A, Rumende CM et al, *Corona Virus Disease 2019*, Tinjauan Literatur Terkini. J Penyakit Dalam Indones.2020.

Subiyanto, *Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang*, Jurnal, Vol. 11 Nomor 1, April 2014.

Wahyudi A, *Implementasi rencana strategis badan pemberdayaan masyarakat dan desa dalam upaya pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Kabupaten Kota Waringin Barat*, 2016, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik, Retrieved from <http://ejournalfia.ub.ac.id/index.php/jiap/article/566>.

Peraturan Perundangan- undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Peraturan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 33 Tahun 2020 Tentang pedoman Adaptasi Kebiasaan Baru dan Penerapan Disiplin Menuju Masyarakat Kalimantan Utara Yang Produktif dan Aman Corona Virus Disease 2019, Berita Daerah Provinsi Kalimantan Utara Tahun 2020 Nomor 33.

Website:

<https://www.alodokter.com/virus-corona> (diakses pada tanggal 2 Januari 2022). <https://covid19.hukumonline.com/category/peraturan-perundangundangan/peraturan-daerah/kalimantan-utara/> (diakses pada 20 November 2021)

<https://materibelajar.co.id/pengertian-pemerintah-menurut-para-ahli/> (diakses pada 12 Desember 2021)

<https://pemerintah.net/arti-pemerintah/> (diakses pada 12 Desember 2021)

<https://www.who.int/indonesia/news/novel-coronavirus/qa-for-public>, (diakses pada 12 September 2021).

World Health Organization, "Pneumonia of unknown cause China", <https://www.who.int/esr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unknown-cause-china/en/>, (diakses 12 September 2021).

RIWAYAT HIDUP

NOVIANTI, lahir pada tanggal 11 Juni 2001 di Pinrang, merupakan anak pertama dari dua bersaudara, dari Ayah Bernama RIDWAN dan ibu Bernama HASMIA. Bertempat tinggal di Desa Tideng Pale Kecamatan Sesayap Kabupaten Tana Tidung. Penulis pernah bersekolah di SDN 216 Tiroang dan lulus pada tahun 2012. lalu melanjutkan ke sekolah SMP NEGERI 1 Sesayap dan lulus pada tahun 2015 dan melanjutkan ke sekolah SMA NEGERI 1 Sesayap dan lulus pada tahun 2018. Dan pada tahun yang sama penulis lulus seleksi masuk Universitas Borneo Tarakan (UBT) melalui jalur SNMPTN dan diterima di Fakultas Hukum. Selama duduk di bangku perkuliahan penulis juga bergabung dalam organisasi Himpunan Mahasiswa Tata Negara dan Administrasi Negara pada tahun 2018, penulis juga telah melaksanakan program Kuliah Kerja Nyata (KKN) pada bulan juli 2021 di Desa Limbu Sedulun dan penulis juga telah melaksanakan Praktek Kerja Profesi (PKP) pada bulan Agustus 2021 di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tarakan (DPRD) Kota Tarakan.

