

**Amalia Syauket
Widya Romasindah Aidy
Donny Ramadhan**

Penyelarasan Pengaturan Fungsi Sertifikat Vaksin Covid-19

**untuk Perjalanan Antarprovinsi
pada Masa PPKM Level 3**



**PENYELARASAN PENGATURAN FUNGSI SERTIFIKAT VAKSIN COVID-19
UNTUK PERJALANAN ANTARPROVINSI PADA MASA PPKM LEVEL 3**

Penulis : Amalia Syauket
Widya Romasindah Aidy
Donny Ramadhan

ISBN : 978-623-329-978-7

Copyright © Juli 2022

Ukuran: 15,5 cm x 23 cm; Hal: viii + 78

Isi merupakan tanggung jawab penulis.
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak
baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apa pun tanpa izin tertulis
dari penerbit.

Desainer sampul : An Nuha Zarkasyi
Penata isi : Fahrul Andriansyah

Cetakan 1, Juli 2022

Diterbitkan, dicetak, dan didistribusikan oleh
CV. Literasi Nusantara Abadi
Perumahan Puncak Joyo Agung Residence Kav. B11
Merjosari Kecamatan Lowokwaru Kota Malang
Telp : +6285887254603, +6285841411519
Email: penerbitlitnus@gmail.com
Web: www.penerbitlitnus.co.id
Anggota IKAPI No. 209/JTI/2018

Prakata

Pandemi Covid-19 memaksa perubahan secara drastis dan cepat di seluruh sendi kehidupan, seperti di bidang ekonomi, politik, sosial budaya, pertahanan, dan keamanan. Penyebaran Covid-19 terjadi secara masif dan sangat cepat—termasuk di Indonesia. Pemerintah dengan tanggap menetapkan situasi darurat kesehatan.

Hal tersebut dibuktikan dengan ditetapkannya Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19. Dalam penanganan Covid-19 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 pada diktum ketiga diamanatkan untuk gubernur, bupati, dan walikota sebagai Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di daerah. Penetapan kebijakan di daerah masing-masing harus memperhatikan kebijakan pemerintah pusat.

Pemerintah berupaya menanggulangi penyebaran Covid-19 dengan tanggap. Salah satu cara yang sudah dilakukan yaitu penerapan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM). Di sisi lain, masyarakat merasakan dilema dalam kehidupannya karena dengan diterapkannya PPKM menjadikan mobilitas masyarakat dibatasi. Penerapan masa PPKM tidak menjadikan masyarakat merasa sepenuhnya nyaman dan terjaga. Pada kenyataannya, banyak masyarakat yang harus beraktivitas di luar rumah selama masa PPKM itu dilangsungkan.

Beberapa daerah juga merespon hal tersebut, dengan membuat beberapa aturan mengenai sertifikat vaksin yang digunakan sebagai syarat masyarakat atau penduduknya bepergian dan beraktivitas di tempat umum. Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah—salah satu wilayah yang masuk ke dalam daftar yang menerapkan PPKM Level 3—membuat pernyataan yang berbeda dari beberapa daerah yang sudah menerapkan sertifikat vaksin sebagai syarat bepergian dan beraktivitas di ruang publik.

Pada prinsipnya, otonomi daerah diberikan beberapa kewenangan untuk membuat kebijakan dalam memberikan pelayanan, peningkatan peran serta prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Ketidakselarasan antara aturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah ini menjadikan penanganan Covid-19 menjadi rancu, khususnya tentang pemberlakuan sertifikat vaksin sebagai syarat penggunaan sarana transportasi untuk masyarakat yang hendak berpergian. Di dalam buku ini akan dikaji secara luas. Harapannya dapat menambah wawasan masyarakat yang membacanya. Terima kasih.

Daftar Isi

Prakata.....	iii
Daftar Isi.....	v
DAFTAR SINGKATAN.....	vii
MOTTO.....	viii

BAGIAN I

Pengantar Pengaturan Fungsi Sertifikat Vaksin Covid-19.....	1
---	---

BAGIAN II

Konsep Kepastian Hukum.....	15
Definisi Kepastian Hukum	15
Teori Kepastian Hukum	16

BAGIAN III

Ilmu Perundang-Undangan	21
Hierarki Perundang-Undangan	21
Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	23

BAGIAN IV

Teori Otonomi Daerah dan Desentralisasi	25
Otonomi Daerah	25
Asas-Asas Otonomi Daerah	29
Tujuan Otonomi Daerah.....	30
Konsep Desentralisasi.....	31

BAGIAN V

Pengaturan Fungsi Sertifikat Vaksin	35
Fungsi-Fungsi Pemerintahan	35
Kajian Penyelarasan (Harmonisasi)	36
Konsep PPKM	37
Fungsi Sertifikat Vaksin.....	39

BAGIAN VI

Analisis Penyelarasan Pengaturan Fungsi Sertifikat Vaksin Covid-19
untuk Perjalanan Antarprovinsi pada Masa PPKM Level 3 41

 Harmonisasi Pengaturan Fungsi Sertifikat Vaksin Untuk
 Perjalanan Antarkota Khususnya antara Provinsi DKI Jakarta
 dan Provinsi Jawa Tengah pada Masa PPKM Level 3..... 41

 Perjalanan Antqarkota bila Suatu Daerah belum Mengatur
 tentang Sertifikat Vaksin sebagai Syarat Perjalanan pada
 Masa PPKM Level 3 63

BAGIAN VII

Konklusi Kajian 71

DAFTAR PUSTAKA 73

DAFTAR SINGKATAN

Lambang dan/atau Singkatan	Arti dan/atau Keterangan
UUD NRI	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
Covid-19	Corona Virus Disease 2019
Inmendagri	Instruksi Menteri Dalam Negeri
PPKM	Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat
Perda	Peraturan Daerah
SE	Surat Edaran

MOTTO

“Akan selalu ada jalan menuju sebuah kesuksesan bagi siapapun, selama orang tersebut mau berusaha dan bekerja keras untuk memaksimalkan kemampuan yang ia miliki.”

Bambang Pamungkas



BAGIAN I

Pengantar Pengaturan Fungsi Sertifikat Vaksin Covid-19

Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan bahwa “Indonesia adalah negara hukum”¹. Hal tersebut mengartikan bahwa konsep negara hukum bertujuan untuk menghindari pemerintahan yang diselenggarakan secara sewenang-wenang. Suatu pemerintahan jika tidak dikontrol dengan aturan dan perangkat hukum yang tegas maka akan sangat rentan dengan beragam bentuk penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan.

Negara hukum—dalam hal pengembangan hukum—berupa ilmu di bidang perundang-undangan yang dapat mendorong fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan yang sangat diperlukan kehadirannya.² Demikian pula, pengembangan hukum berupa ilmu di bidang perundang-undangan dilakukan untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum. Negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³

Pada awal 2020, seluruh negara di dunia digemparkan dengan munculnya virus baru yang mengerikan karena penyebarannya yang cepat dan efek terpaparnya bisa menghilangkan nyawa manusia. Virus

¹ Pasal 1 Ayat 3. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Roy Marthen Moonti, *Ilmu Perundang Undangan*, (Makassar: Keretakupa, 2017), hlm. 10.

³ *Ibid.*

ini dikenal dengan sebutan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19). Virus tersebut mengganggu kestabilan dunia di berbagai sektor, khususnya kesehatan. Hingga pada akhirnya *World Health Organization* (WHO) menetapkan Covid-19 sebagai sebuah pandemi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pandemi merupakan wabah yang menjangkit serempak dimana-mana atau meliputi geografi yang luas.

Pandemi Covid-19 memaksa perubahan secara drastis dan cepat di seluruh sendi kehidupan, seperti di bidang ekonomi, politik, sosial budaya, pertahanan, dan keamanan.⁴ Penyebaran Covid-19 terjadi secara masif dan sangat cepat—termasuk di Indonesia. Di Indonesia tercatat kasus pertama pada tanggal 2 Maret 2020. Presiden Joko Widodo mengumumkan adanya dua kasus pasien positif Covid-19 yaitu perempuan (31 tahun) dan ibu (64 tahun).⁵ Pemerintah dengan tanggap menetapkan situasi darurat kesehatan. Hal tersebut dibuktikan dengan ditetapkannya Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19. Dalam penanganan Covid-19, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 pada diktum ketiga diamanatkan untuk gubernur, bupati, dan walikota sebagai Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di daerah. Penetapan kebijakan di daerah masing-masing harus memperhatikan kebijakan pemerintah pusat.⁶

Terjadinya pandemi Covid-19 memperlihatkan bagaimana kinerja pemerintahan di seluruh negara yang terpapar. Ketika menjalankan roda pemerintahannya, negara tersebut terlihat begitu ragu dan kebingungan dalam menanggulangi dan mengantisipasi virus ini. Virus Covid-19 adalah virus baru yang obat dan vaksinnnya sampai saat itu belum ditemukan. Bagaimanapun situasinya, keamanan dan keberlangsungan hidup masyarakat masih menjadi tanggung jawab negara. Seperti yang tercantum di dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan

⁴ Oti Handayani, “Kontroversi Sanksi Denda Pada Vaksinasi Covid-19 Dalam Perspektif Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan”, *Kartha Bhayangkara*, Vol.15

⁵ Ihsanuddin, “Fakta Lengkap Kasus Pertama Virus Corona di Indonesia”, <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/03/06314981/fakta-lengkap-kasus-pertama-virus-corona-di-indonesia?page=all> (25 September 2021).

⁶ Agus Tri Widodo, “Urgensi Peraturan Daerah Sebagai Social Engineering dalam Penanganan Covid-19”, *Jurnal Jendela Inovasi Daerah* Vol. IV No. Januari 2021, hlm. 2

kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”⁷.

Pemerintah berupaya menanggulangi penyebaran Covid-19 dengan tanggap. Salah satu cara yang sudah dilakukan yaitu penerapan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (selanjutnya penulis singkat menjadi PPKM).

Di sisi lain, masyarakat merasakan dilema dalam kehidupannya karena dengan diterapkannya PPKM menjadikan mobilitas masyarakat dibatasi. Penerapan masa PPKM tidak menjadikan masyarakat merasa sepenuhnya nyaman dan terjaga. Pada kenyataannya, banyak masyarakat yang harus beraktivitas di luar rumah. Melalui Instruksi Mendagri PPKM Darurat Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat Covid-19 di Wilayah Jawa dan Bali, pemerintah memutuskan melakukan relaksasi dengan berbagai kebijakan. Contohnya, kewajiban menunjukkan sertifikat atau kartu vaksinasi Covid-19 untuk menikmati layanan ruang publik, seperti bandara, mal, restoran, stasiun, bioskop, dan potong rambut.

Kementerian Dalam Negeri langsung membuat instruksi resmi untuk mengatur tentang pelaksanaan penerapan masa PPKM tersebut. Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali, salah satu poinnya mengatur tentang syarat perjalanan atau bepergian menggunakan transportasi di tengah PPKM Level 3. Dalam diktum kelima Inmendagri tersebut poin o menjelaskan bahwa:⁸

pelaku perjalanan domestik yang menggunakan mobil pribadi, sepeda motor, dan transportasi umum jarak jauh (pesawat udara, bis, kapal laut, dan kereta api) harus:

1. menunjukkan kartu vaksin (minimal vaksinasi dosis pertama);
2. menunjukkan PCR (H-2) untuk pesawat udara serta antigen (H-1) untuk moda transportasi mobil pribadi, sepeda motor, bis, kereta api, dan kapal laut;
3. ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 1) dan angka 2) hanya berlaku untuk kedatangan dari luar Jawa dan Bali atau keberangkatan dari Jawa dan Bali ke luar Jawa dan Bali, serta tidak berlaku untuk

⁷ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea Keempat.

⁸ Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 Di Wilayah Jawa dan Bali. Diktum Kelima Poin O.

transportasi dalam wilayah aglomerasi sebagai contoh untuk wilayah Jabodetabek;

4. untuk perjalanan dengan pesawat udara antarkota atau kabupaten di dalam Jawa dan Bali dapat menunjukkan hasil negatif Antigen (H-1) dengan syarat sudah memperoleh vaksinasi dosis kedua, dan hasil negatif PCR (H-2) jika baru memperoleh vaksin dosis 1 (satu); dan
5. untuk sopir kendaraan logistik dan transportasi barang lainnya, dikecualikan dari ketentuan bagi yang memiliki kartu vaksin.

Kementerian Perhubungan juga mengeluarkan beberapa aturan yang mengatur tentang Perjalanan Antarkota selama masa PPKM. Kemenhub mengeluarkan empat Surat Edaran yang mengatur pelaksanaan penggunaan transportasi selama masa PPKM, yaitu

1. Surat Edaran Nomor 56 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang dalam Negeri dengan Transportasi Darat pada Masa Pandemi Covid-19;
2. Surat Edaran Nomor 57 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang dalam Negeri dengan Transportasi Udara pada Masa Pandemi Covid-19;
3. Surat Edaran Nomor 58 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang dalam Negeri dengan Transportasi Perkeretaapian pada Masa Pandemi Covid-19; dan
4. Surat Edaran Nomor 59 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang dalam Negeri dengan Transportasi Laut pada Masa Pandemi Covid-19.

Keempat Surat Edaran (SE) tersebut berisi ketentuan tentang syarat perjalanan transportasi—baik antarkota maupun wilayah aglomerasi, pembatasan kapasitas penumpang, pemberlakuan jam operasional, proses pengembalian tiket, dan pengawasan di lapangan. Dalam ketentuan keempat SE tersebut, pelaku perjalanan domestik yang menggunakan moda transportasi jarak jauh—pesawat, bis, dan kereta api—harus menunjukkan kartu vaksin minimal vaksin dosis pertama. Hal ini dijelaskan dalam SE 56 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang dalam Negeri dengan Transportasi Darat pada Masa Pandemi Covid-19, yang menjelaskan bahwa:⁹

⁹ Peraturan Menteri Perhubungan No. 56 Tahun 2021 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dengan Transportasi Darat Pada Masa Pandemi Covid-19.

pelaku perjalanan dengan transportasi darat yang menggunakan kendaraan bermotor perseorangan, sepeda motor, dan kendaraan bermotor umum, wajib menunjukkan kartu vaksin (minimal dosis pertama), dan surat keterangan hasil negatif tes RT-PCR yang sampelnya diambil dalam kurun waktu maksimal 2x24 jam sebelum keberangkatan atau hasil rapid test antigen yang sampelnya diambil dalam kurun waktu maksimal 1x24 jam sebelum keberangkatan sebagai persyaratan melanjutkan perjalanan.

Dikeluarkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali ditindaklanjuti oleh beberapa pemerintah daerah di Indonesia, salah satunya DKI Jakarta. Hal tersebut diatur dalam bagian keempat Surat Keputusan Gubernur DKI No. 987 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4 *Corona Virus Disease* 2019 (SK Gub DKI No. 1026 Tahun 2021). Salah satu poin penting dalam aturan tersebut adalah kewajiban menunjukkan sertifikat vaksinasi Covid-19 sebagai syarat berkegiatan pada sektor-sektor yang telah diizinkan. Hal ini dilakukan guna melindungi masyarakat dari penularan Covid-19.¹⁰

Beberapa daerah juga merespon hal tersebut, dengan membuat beberapa aturan mengenai sertifikat vaksin yang digunakan sebagai syarat masyarakatnya bepergian dan beraktivitas di tempat umum. Pemerintah daerah Provinsi Jawa Tengah sebagai salah satu wilayah yang menerapkan PPKM Level 3 justru membuat pernyataan yang berbeda dari beberapa daerah yang sudah menerapkan sertifikat vaksin sebagai syarat bepergian dan beraktivitas di ruang publik. Jawa Tengah justru belum memberlakukan peraturan itu di daerahnya.

Ganjar Pranowo—Gubernur Jawa Tengah—menegaskan Jawa Tengah belum mengambil kebijakan itu karena banyak orang yang belum divaksin di Jawa Tengah. Ganjar Pranowo menjelaskan bahwa keputusan tersebut belum diambil karena beberapa alasan. Dia berpendapat ketika semua aktivitas masyarakat dibatasi—dengan syarat sertifikasi vaksin—dirasa tidak adil karena masih ada masyarakat yang belum divaksin. Di sisi lain, jumlah masyarakat yang sudah divaksin pun belum banyak. Menurutnya, pemberian kelonggaran bagi mereka yang sudah divaksin untuk bepergian kurang tepat dan dapat mencederai keadilan di masyarakat.¹¹

¹⁰ Trias Palupi Kurnianingrum, "Perluakah Persyaratan Sertifikat Vaksinasi Covid-19 Di Ruang Publik?", Jakarta: Info Singkat, Vol. XIII, No.16/II/Puslit/Agustus/2021, hlm. 2.

¹¹ Ichwan Chasani, "Banyak yang Belum Divaksin, Jateng Belum Terapkan Syarat Sertifikat

Prinsip otonomi daerah sejatinya memberikan beberapa kewenangan untuk membuat kebijakan dalam memberikan pelayanan, peningkatan peran serta prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat. Hal ini bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.¹² Merujuk pada penjabaran di atas, dikeluarkannya Instruksi Mendagri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali yang mengatur tentang keharusan masyarakat menunjukkan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan dinilai terlalu terburu-buru. Mengingat proses vaksinasi saat PPKM Level 3 ini dinilai belum maksimal sehingga ada beberapa daerah yang belum mengindahkan instruksi tersebut.

Di lain pihak, dalam penjelasan Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya yang dimaksud dengan “pengharmonisasian” adalah keselarasan antara sila-sila dalam Pancasila, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau setingkat.

Ketidakharmonisan antara aturan pemerintah pusat dan sikap pemerintah daerah ini menjadikan penanganan Covid-19 menjadi rancu, terutama tentang pemberlakuan sertifikat vaksin sebagai syarat penggunaan sarana transportasi untuk masyarakat yang hendak berpergian. Di satu sisi, ada beberapa daerah yang cepat dan tanggap menanggapi instruksi Mendagri dengan langsung mengeluarkan Keputusan Gubernurnya. Di sisi lain, masih ada daerah yang tidak mengindahkan instruksi tersebut dengan alasannya masing-masing.

Hal ini menimbulkan pertentangan dan kebingungan pada masyarakat, khususnya yang hendak berpergian menggunakan transportasi dari daerah yang memiliki kebijakan sertifikat vaksin—sebagai syarat penggunaan transportasi—ke daerah yang belum memiliki aturan khusus terkait penggunaan sertifikat vaksin ataupun sebaliknya.

Dalam konteks ini, kajian yang akan didalami yaitu pelaksanaan penggunaan sertifikat vaksin Covid-19 sebagai syarat administratif

Vaksin bagi Orang yang Berpergian”, <https://wartakota.tribunnews.com/2021/08/10/banyak-yang-belum-divaksin-jateng-belum-terapkan-syarat-sertifikat-vaksin-bagi-orang-yang-bepergian>, (02 Oktober 2021)

¹² Bambang Karsono & Amalia Syauket, *Buku Ajar Otonomi Daerah Perspektif Human Security Dalam Negara Demokrasi*, (Bekasi: Ubhara Jaya Press, 2021), hlm 35.

perjalanan antarkota seperti yang tertuang dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali dan SE Kementerian Perhubungan No. 56 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang dalam Negeri dengan Transportasi Darat pada Masa Pandemi Covid-19, antara Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Jawa Tengah yang dinilai terlalu terburu-buru. Mengingat pelaksanaan vaksinasi nasional belum dilakukan secara optimal dan merata ke seluruh masyarakat Indonesia.

Terdapat beberapa pemerintah daerah yang belum mengindahkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali mengenai penggunaan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan antarkota. Hal ini menimbulkan pertentangan dan kebingungan di masyarakat, khususnya yang hendak berpergian menggunakan transportasi dari daerah yang memiliki kebijakan sertifikat vaksin—sebagai syarat penggunaan transportasi—ke daerah yang belum memiliki aturan khusus terkait penggunaan sertifikat ataupun sebaliknya.

Mengingat gencarnya upaya pemerintah dalam hal penanggulangan Covid-19 dan meningkatnya partisipasi masyarakat dalam mengikuti program vaksinasi nasional. Penelitian ini dilakukan pada saat Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Level 3 yang dilaksanakan dari bulan Juli sampai Oktober. Hal tersebut membuat informasi yang disajikan dan dibahas dalam kajian ini tidak mengikuti perubahan atau *trend* penurunan angka penyebaran Covid-19 yang berdampak kepada penurunan level PPKM—di wilayah-wilayah yang diteliti. Hal tersebut dilakukan karena adanya beberapa keterbatasan penulis dalam meneliti permasalahan tersebut, seperti keterbatasan pengetahuan, keterbatasan kesempatan, dan beberapa fenomena hukum yang berdampak pada kajian ini.

Dalam konteks ini, masalah yang dikaji ialah bagaimana penyesuaian pengaturan fungsi sertifikat vaksin untuk perjalanan antarprovinsi dan perjalanan antarkota bila suatu daerah belum ada pengaturan tentang sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan pada PPKM Level 3. Dengan demikian, dapat diketahui penyesuaian pengaturan fungsi sertifikat vaksin untuk perjalanan antarprovinsi pada masa PPKM Level 3 di Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Jawa Tengah. Hal ini untuk mengetahui kepastian

persyaratan perjalanan antarkota bila suatu daerah belum ada pengaturan tentang sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan.

Secara teoretis, teori kepastian menjadi suatu bukti bahwa dalam hidup bermasyarakat diperlukan aturan-aturan dan norma-norma yang bersifat umum. Aturan yang menjadi pedoman bagi seseorang untuk berperilaku dalam kehidupan masyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun hubungan dengan masyarakat. Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum yang sesuai dengan bunyi dari aturannya sehingga masyarakat dapat melihat dan memastikan bahwa hukum tersebut dilaksanakan. Kepastian juga menjadi hal yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Oleh karena itu, hukum dapat terlihat tidak bermakna ketika di dalamnya tidak ditemukan suatu kepastian.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan putusan dapat dilaksanakan.¹³ Kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto mendefinisikan sebagai kemungkinan dalam situasi tertentu sebagai berikut.¹⁴

1. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten, dan mudah diperoleh, diterbitkan, dan diakui karena kekuasaan negara.
2. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten, tunduk, dan taat kepadanya.
3. Warga menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
4. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
5. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Kepastian hukum mengandung dua pengertian. Pertama, adanya aturan bersifat umum yang membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. Kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenang-wenangan pemerintah. Adanya aturan yang bersifat umum itu, individu dapat mengetahui apa saja yang boleh

¹³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2007), hlm. 160.

¹⁴ Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: PT. Sinar Grafika, 2011), hlm. 140.

dibebani atau dilakukan oleh negara terhadap individu.¹⁵

Selanjutnya, teori hierarki yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur perbuatan norma lain yang dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.¹⁶ Berbicara mengenai hierarki peraturan perundang-undangan maka tidak dapat lepas dari teori Hans Kelsen yang sangat terkenal yakni Teori *Stufenbau*.

Teori *Stufenbau* adalah teori mengenai sistem hukum yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang di mana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi. Kaidah hukum yang tertinggi—konstitusi—harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*).

Hans Kelsen mengemukakan bahwa di puncak *stufenbau* terdapat kaidah dasar dari suatu tatanan hukum nasional yang merupakan suatu kaidah fundamental (*grundnorm/ursprungnorm*). *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum, dan hipotesis. *Grundnorm* pada umumnya bersifat *metajurisdich*, bukan produk buatan badan pembuat undang-undang (*de wetgeving*), dan bukan bagian dari peraturan perundang-undangan (*algemene venbindende voorshriften*). Namun, merupakan sumber dari semua sumber (*the source of the sources*) tatanan peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya. Bagi Kelsen, *grundnorm* merupakan dasar segala kekuasaan dan legalitas hukum positif.¹⁷

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang di bawah berlaku, bersumber, dan berdasar dari norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi, begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*). Teori ini termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Hal tersebut menjelaskan bahwa hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh otoritas-otoritas yang berwenang

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hlm. 137.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 110.

¹⁷ Ni'matul Huda, *UUD 1945 & Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta: Rajawali Press, 2008), hlm. 54-55.

membentuknya berdasarkan norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*). Pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.¹⁸

Teori Hans Kelsen kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky dalam teorinya yang disebut *die lehre vom dem stufenaufbau der Rechtsordnung* atau *die stufenordnung der Rechtsnormen*. Menurut Hans Nawiasky bahwa norma-norma hukum dalam negara selalu berjenjang sebagai berikut.

1. norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*);
2. aturan-aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staats grundgesetz*);
3. undang-undang formal (*formallegezet*); dan
4. peraturan pelaksanaan serta Peraturan otonom (*verordnung & autonomi satzung*).¹⁹

Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara.

Grundnorm pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.²⁰ Di bawah norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) terdapat aturan pokok negara (*staats grundgesetz*) yang biasanya dituangkan dalam batang tubuh suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Di bawah *staats grundgesetz* terdapat norma yang lebih konkrit yakni *formallegezet* (undang-undang formil), sedangkan norma yang berada di bawah *formallegezet* adalah *verordnung dan autonomie satzung* (peraturan pelaksanaan atau peraturan otonomi).²¹

¹⁸ Aziz Syamsuddi, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 14-15.

¹⁹ I Gede Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 2008), hlm. 38.

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta: Sekertariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 170.

²¹ I Gede Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 2008), hlm. 37.

Menurut Juanda, sebagai salah satu sendi negara yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) desentralisasi merupakan pilihan yang tepat dalam rangka menjawab berbagai persoalan yang dihadapi negara dan bangsa.²² Pada prinsipnya, pentingnya desentralisasi agar menyelesaikan persoalan kompleks yang dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah, seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah. Dengan keterbatasan dan kekurangannya, pemerintah pusat atau pemerintah atasan tidak mungkin menangani semua aspek dalam pemerintahan.

Sehubungan dengan hal tersebut, otonomi daerah dan desentralisasi memiliki konsep yang sama, namun secara harfiah memiliki makna yang berbeda. Kata desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *de* yang berarti lepas dan *centrum* yang berarti pusat. Secara harfiah pengertian desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Konsep tersebut menunjukkan bahwa desentralisasi merupakan kewenangan yang diserahkan pusat kepada daerah melalui cara delegasi kepada pejabat-pejabatnya di daerah atau dengan devolusi kepada badan-badan otonom daerah. Sedangkan otonomi berasal dari bahasa Yunani, yakni *auto* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan. Secara harfiah otonomi dapat berarti hukum atau peraturan sendiri.

Istilah otonom menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti memiliki hak dan kekuasaan untuk mengatur diri sendiri.²³ Menurut Kamus Hukum, otonomi berasal dari kata *autonomi* yang berarti hak dari daerah untuk mengurus sendiri rumah tangganya dalam batas-batas tertentu.²⁴

Otonomi daerah mengatur tentang hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, baik yang berhubungan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan maupun cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila:²⁵

²² Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: Alumni, 2008), hlm. 111.

²³ J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 969.

²⁴ J.C.T. Simorangkir, dkk, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 11.

²⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001), hlm. 57.

1. urusan urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula;
2. sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya; dan
3. sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Sedangkan, otonomi luas bersumber pada prinsip semua urusan dan kewajiban pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam konsepsi negara modern—khususnya apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan—urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.²⁶

Menurut Siswanto Sunarno, terdapat dua pemikiran tentang otonomi daerah sebagai berikut:²⁷

1. Prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengundang makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan partisipasi, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.
2. Prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

Berdasarkan hasil Amandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain dikemukakan pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan demikian, maka prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat disimpulkan sebagai berikut.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 8.

1. Menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.
2. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
3. Asas tugas pembantuan dapat dilaksanakan di Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota, dan Desa.²⁸

Menurut Siswanto Sunarno—berdasarkan asas umum pemerintahan—yang menjadi urusan pemerintahan daerah meliputi hal sebagai berikut.²⁹

1. Bidang legislasi—atas prakarsa sendiri—membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan kepala daerah yang meliputi peraturan daerah provinsi kabupaten/kota. Peraturan kepala daerah meliputi peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/walikota.
2. Masalah perimbangan antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
3. Perencanaan APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah, terdapat penjelasan mengenai klasifikasi tentang urusan pemerintahan daerah yang di dalamnya terdapat urusan pemerintah absolut, konkuren, dan pemerintahan umum yang ulasan sebagai berikut.³⁰

1. Fungsi Layanan atau *Servicing Function*, fungsi pelayanan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat melalui cara yang tidak diskriminatif dan tidak memberatkan dengan kualitas yang sama. Dalam pelaksanaan fungsi ini pemerintah tidak pilih kasih, melainkan semua orang memiliki hak sama, yaitu hak untuk dilayani, dihormati, diakui, diberi kesempatan (kepercayaan), dan sebagainya.
2. Fungsi Pengaturan atau *Regulating Function*, fungsi pengaturan memberi penekanan bahwa pengaturan tidak hanya kepada rakyat tetapi kepada pemerintah sendiri. Artinya, dalam membuat kebijakan kehidupan lebih dinamis yang mengatur kehidupan masyarakat dan sekaligus meminimalkan intervensi negara dalam kehidupan masyarakat. Fungsi pemerintah dengan kesimpulan di atas adalah

²⁸ Bambang Karsono & Amalia Syauket, *Op.Cit*, hlm.51

²⁹ Siswanto Sunarno, *Loc. Cit*.

³⁰ Bambang Karsono & Amalia Syauket, *Op.Cit*, hlm. 61

mengatur dan memberikan perlindungan kepada masyarakat dalam menjalankan hidupnya sebagai warga negara.

3. Fungsi Pemberdayaan, fungsi ini dijalankan pemerintah agar masyarakat tahu, menyadari, dan mampu melihat alternatif yang baik untuk mengatasi persoalan yang dihadapinya. Pemerintah dalam fungsi ini hanya sebagai fasilitator dan motivator untuk membantu masyarakat menemukan jalan keluar dalam menghadapi setiap persoalan.

Seperti yang sudah dijelaskan, dalam hal penanganan dan pengendalian tentang penyebaran Covid-19 ini pemerintah memiliki seluruh tanggung jawab secara utuh bagi keselamatan dan kesehatan masyarakatnya. Pemerintah wajib memberikan pelayanan, dan pengaturan yang berkaitan dengan penanganan dan pengendalian tentang Covid-19 termasuk pengaturan tentang penggunaan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan antarkota yang penerapannya juga belum menemukan harmonisasi yang sempurna di beberapa daerah.



BAGIAN II

Konsep Kepastian Hukum

Definisi Kepastian Hukum

Kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto mendefenisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu, seperti: ³¹

1. tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten, dan mudah diperoleh, diterbitkan, dan diakui karena (kekuasaan) negara;
2. instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten, tunduk, dan taat kepadanya;
3. warga menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
4. hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
5. keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa. Aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.³²

³¹ Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pt. Sinar Grafika, 2011), hlm. 56.

³² Zainal Asikin, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm. 89.

Kepastian merupakan istilah dari keadaan yang pasti. Pada dasarnya, hukum harus menjadi adil dan pasti. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara tegas karena mengatur secara pasti dan logis.³³ Berdasarkan penjelasan tersebut maka kepastian hukum menjadi salah satu upaya mewujudkan keadilan sebagai salah satu tujuan hukum.

Pada prinsipnya, kepastian hukum adalah penegakan dan pelaksanaan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Bukti dari adanya kepastian hukum adalah menjadikan setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan terjadi jika melakukan suatu tindakan hukum. Kepastian sangat diperlukan untuk mewujudkan keadilan.

Kepastian merupakan suatu ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang.³⁴ Jelas dalam artian tidak menimbulkan keraguan (*multi-tafsir*) dan logis dalam artian menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.

Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tepat, konsisten, dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Hukum adalah kumpulan dari peraturan dan kaidah untuk mengatur kehidupan bersama. Hukum juga mengatur tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk norma hukum tertulis.³⁵

Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian menurut ahli hukum sebagai berikut.³⁶

1. Menurut Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi. Pertama, mengenai soal dapat dibentuknya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam

³³ C.S.T. Kansil, *Kamus istilah Hukum*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2009), hlm. 385.

³⁴ *Ibid*, hlm. 270.

³⁵ NN., "Memahami Kepastian dalam Hukum", <http://ngobrolinhukum.wordpress.com> (25 Maret 2022)

³⁶ Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, (Bandung: PT. Revika Aditama, 2006), hlm. 82-83.

hal-hal yang konkret. Pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui hukum dalam hal yang khusus sebelum memulai perkara. Kedua, kepastian hukum berarti keamanan hukum. Perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim. Dalam paradigma positivisme definisi hukum harus melarang seluruh aturan yang mirip hukum, tetapi tidak bersifat perintah dari otoritas yang berdaulat. Kepastian hukum harus selalu dijunjung tinggi apapun akibatnya dan tidak ada alasan untuk tidak menjunjung hal tersebut karena dalam paradigmanya hukum positif adalah satu-satunya hukum.

2. Menurut Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Otto memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh yang mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu, yaitu:³⁷
 - a. tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*);
 - b. instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
 - c. warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
 - d. hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum dan, keputusan peradilan secara konkret dilaksanakan.

Hukum harus ditegakkan oleh semua elemen di dalamnya baik penegak hukumnya maupun masyarakatnya agar terciptanya kepastian hukum. Ketidakpastian hukum akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat dan akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main hakim sendiri. Keadaan seperti ini menjadikan kehidupan berada dalam suasana *social disorganization* atau kekacauan sosial.³⁸

3. Menurut Gustav Radbruch, ada 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu³⁹

³⁷ *Ibid*, hlm. 84.

³⁸ *Ibid*. hlm. 85

³⁹ Gustav Radbruch, Terj. Shidarta, *Tujuan Hukum*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2012), hlm. 56.

- a. bahwa hukum itu positif, arti bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan;
- b. bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan;
- c. bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan; dan
- d. bahwa hukum positif tidak boleh diubah.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan jaminan bahwa hukum dijalankan. Yang memiliki hak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan putusan tersebut dapat dilaksanakan. Kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan.⁴⁰

Kepastian hukum adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan, dan ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman perilaku dan adil karena pedoman perilaku itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.⁴¹

Kepastian hukum dalam suatu negara menyebabkan terdapatnya upaya pengaturan hukum. Hal ini terwujud di suatu perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah. Peraturan perundangan tersebut ialah sistem hukum yang berlaku yaitu yang tidak didasarkan pada keputusan sesaat saja. Asas kepastian hukum juga merupakan sebuah konsep yang memastikan bahwa hukum itu telah dilaksanakan secara baik hingga tidak menimbulkan kerugian apapun bagi siapa saja.

Hukum harus mengayomi dan melindungi masyarakat dari berbagai tindak kejahatan atau pelecehan pada individu ataupun kelompok serta harus dijadikan sebagai pedoman hidup bagi setiap orang. Hukum dilarang bertentangan dan juga wajib dibuatkan rumusan yang bisa dimengerti serta dipahami oleh masyarakat umum. Untuk itu, pengertian asas kepastian hukum dan keadilan berlaku tidak surut. Tambah pula, tidak merusak sistem integritas yang sudah ada serta hal-hal yang terkait

⁴⁰ H. Salim Hs, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 24.

⁴¹ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, (Yogyakarta: Lakhsang Pressindo, 2010), hlm. 59.

dengan peraturan dan pelaksanaannya. Kepastian hukum dibentuk dengan harapan bisa memberikan pengertian kepada masyarakat untuk selalu bersikap dan berpikir positif pada hukum negara yang sudah ditentukan.



BAGIAN III

Ilmu Perundang-Undangan

Hierarki Perundang-Undangan

Teori Hierarki merupakan teori yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.⁴²

Berbicara mengenai hierarki peraturan perundang-undangan maka tidak dapat lepas dari teori Hans Kelsen yang sangat terkenal yakni Teori *Stufenbau*. Teori *Stufenbau* adalah teori mengenai sistem hukum yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi dan kaidah hukum yang tertinggi (konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*).

Hans Kelsen mengemukakan bahwa di puncak “*stufenbau*” terdapat kaidah dasar dari suatu tatanan hukum nasional yang merupakan suatu kaidah fundamental (*grundnorm/ursprungnorm*). *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum, dan hipotesis. *Grundnorm* pada umumnya bersifat *metajurisdich*, bukan produk buatan badan pembuat undang-undang (*de wetgeving*), dan bukan bagian dari peraturan perundang-undangan (*algemene venbindende voorshriften*). Namun, merupakan sumber dari semua sumber (*the source of the sources*) dari

⁴² Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jendrerall & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 110.

tatanan peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya. Menurut Kelsen, *grundnorm* merupakan dasar segala kekuasaan dan legalitas hukum positif.⁴³

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang di bawah berlaku, bersumber, dan berdasar dari norma yang lebih tinggi. Norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*).

Sehubungan dengan hal tersebut, menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh karena itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*). Kesimpulannya, hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.⁴⁴

Teori Hans Kelsen kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky dalam teorinya yang disebut *die lehre vom dem stufenaufbau der Rechtsordnung* atau *die stufenordnung der Rechtsnormen*. Menurut Hans Nawiasky, norma-norma hukum dalam negara selalu berjenjang sebagai berikut.

1. norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*);
2. aturan-aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staats grundgesetz*);
3. undang-undang formal (*formallegezet*);
4. peraturan pelaksanaan serta peraturan otonom (*verordnung & autonomi satzung*).⁴⁵

Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara.

⁴³ Ni'matul Huda, *UUD 1945 & Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta: Rajawali Press, 2008), h. 54-55.

⁴⁴ Aziz Syamsuddi, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 14-15.

⁴⁵ I Gede Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 2008), hlm. 38.

Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.⁴⁶ Di bawah norma fundamental dalam suatu negara (*Staatsfundamentalnorm*) terdapat aturan pokok negara (*staats grundgesetz*) yang biasanya dituangkan dalam batang tubuh suatu undang-undang dasar atau konstitusi. Di bawah *staats grundgesetz* terdapat norma yang lebih konkrit yakni *formallegezetz* (undang-undang formil), sedangkan norma yang berada di bawah *formallegezetz* adalah *verordnung* dan *autonomie satzung* (peraturan pelaksanaan atau peraturan otonomi).⁴⁷

Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

A. Hamid membagi asas pembentukan perundang-undangan atas dua macam yaitu asas formal dan asas materil.⁴⁸

1. Asas formal terdiri dari: asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ atau lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, dan asas dapat dikenali.
2. Asas materil yaitu asas sesuai dengan cita hukum dan fundamental negara, asas sesuai dengan hukum dasar negara, asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum, dan asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang berdasarkan konstitusi.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pengertian peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan susunan hierarkis yang berbentuk undang-undang ke bawah. Semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat menurut tingkatannya masing-masing.

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 170.

⁴⁷ I Gede Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 2008), hlm. 37.

⁴⁸ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 115.

Berlakunya suatu undang-undang dalam arti materil dikenal beberapa asas, antara lain:⁴⁹

1. undang-undang tidak berlaku surut. Asas ini terdapat dalam Pasal 3 *Algemene Bepalingen van Wetgeving* (disingkat A.B.) yang terjemahannya berbunyi, “Undang-undang hanya mengikat untuk masa mendatang dan tidak mempunyai kekuatan yang belaku surut”;
2. undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
3. undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*);
4. undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posterior derogate lex priori*); dan
5. undang-undang sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan bagi masyarakat maupun individu melalui pembaharuan atau pelestarian (*welvaarstaat*).

⁴⁹ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudens*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 7-11.



BAGIAN IV

Teori Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Otonomi Daerah

Istilah otonom menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti memiliki hak dan kekuasaan untuk mengatur diri sendiri.⁵⁰ Menurut Kamus Hukum, otonomi berasal dari kata *autonomi* yang berarti hak dari daerah untuk mengurus sendiri rumah tangganya dalam batas-batas tertentu.⁵¹

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah berhubungan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila:⁵²

1. urusan urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu;
2. sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya; dan
3. sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

⁵⁰ J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 969.

⁵¹ J.C.T. Simorangkir, dkk, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 11.

⁵² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001), hlm. 57.

Otonomi luas berdasar pada prinsip semua urusan dan kewajiban pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam konsepsi negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.⁵³

Otonomi daerah yakni sebuah kewenangan secara otonom pada pengaturan kepentingan masyarakat sekitar. Hal ini disesuaikan pada keinginan masyarakat setempat dan peraturan hukum yang berlaku. Menurut Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, kewenangan pemerintah pusat ini secara resmi diserahkan kepada pemerintah daerah.

Beberapa penjelasan otonomi daerah tersebut juga didukung oleh Pasal 1 Ayat 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa daerah otonom kemudian disebut daerah yakni kesatuan masyarakat hukum dengan memiliki pembatasan wilayah dan berhak dalam mengatur kepentingan masyarakat setempat menurut inisiatif sendiri serta didasarkan pada keinginan masyarakat.

Tujuan Otonomi Daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 2 Ayat 3 menyebutkan bahwa tujuan otonomi daerah ialah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah. Dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah, seperti penjelasan berikut.⁵⁴

1. Meningkatkan pelayanan umum. Dengan otonomi daerah peningkatan pelayanan umum diharapkan akan hadir dan berfungsi secara maksimal dari lembaga pemerintah dari masing-masing daerah. Dengan pelayanan tersebut, diharapkan masyarakat dapat merasakan secara langsung fungsi dan manfaat dari hadirnya otonomi daerah.
2. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Setelah pelayanan maksimal dan memadai diharapkan kesejahteraan masyarakat—pendapatan asli daerah—suatu daerah otonom bisa lebih baik dan meningkat. Tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut menunjukkan bagaimana daerah otonom bisa menggunakan hak dan wewenangnya secara tepat, bijak, dan sesuai dengan yang diharapkan.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Himpunan Peraturan Peundang-undangan Republik Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: Pustaka Mahardika, 2015), hlm. 20.

3. Meningkatkan daya saing daerah. Dengan menerapkan otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing daerah dan harus memperhatikan bentuk keanekaragaman suatu daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh faktor-faktor yang meliputi kemampuan pelaksana, kemampuan dalam keuangan, ketersediaan alat dan bahan, dan kemampuan dalam berorganisasi. Otonomi daerah tidak mencakup bidang-bidang tertentu, seperti politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama. Bidang-bidang tersebut tetap menjadi urusan pemerintah pusat.

Pelaksanaan otonomi daerah berdasar pada prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, dan keanekaragaman. Pelaksanaan otonomi daerah ada prinsip desentralisasi, dekonsentrasi, dan pembantuan yang dijelaskan dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut.⁵⁵

1. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
3. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dari pemerintah provinsi kepada kabupaten atau kota dan/ atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Ni'matul Huda berpendapat bahwa otonomi yakni pengaturan tentang pembagian kekuasaan dan tanggung jawab untuk mengatur serta mengurus Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah. Sebagai bentuk wujud dari pemekaran adalah ada beberapa urusan pemerintahan di daerah berdasarkan pada penyerahan, pengakuan, atau tetap diabaikan sebagai urusan rumah tangga daerahnya.⁵⁶

Otonomi daerah adalah inti pemerintahan yang terdesentralisasi. Kata ini mengacu pada bahasa yunani, yaitu "*autos*" artinya diri dan "*nomos*" yakni hukum. Otonomi mengacu pada perumusan undang-undang sendiri

⁵⁵ Muhammad Suharjono, "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah", Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10 No. 19 (Februari 2014), 27.

⁵⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 83.

(*zelfwetgeving*). Pada perkembangannya, konsep otonomi daerah tidak hanya mencakup pengertian *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah), namun mencakup juga terutama *zelfbestuur* (otonomi). Dalam hal ini, dapat dipahami oleh C.W. Van der Pot bahwa otonomi daerah mempunyai konsep *huishouding* (mengurus keluarga sendiri).⁵⁷

Josep Riwu Kaho, mendefinisikan otonomi sebagai pengaturan diri dan pemerintah itu sendiri. Otonomi daerah merupakan otoritas daerah dari pemerintah pusat yang memberikan kekuasaan atau wewenang untuk mengurus urusan tertentu. Josep Riwu Kaho melanjutkan dengan mengatakan bahwa daerah otonom harus memiliki sifat-sifat berikut:

1. mempunyai urusan tertentu yang merupakan urusan yang diserahkan pemerintah pusat;
2. memiliki aparaturnya sendiri yang terpisah dari pemerintah pusat yang mampu menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya;
3. urusan rumah tangga atas inisiatif dan kebijakan daerah;
4. mempunyai sumber keuangan sendiri yang dapat membiayai segala hal yang ditegaskan pada Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014.

Pemerintah daerah adalah pemerintah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan yang seluas-luasnya sesuai pada asas otonomi maupun tugas pembantuan dalam prinsip Negara Kesatuan Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.⁵⁸

Secara khusus, Suko Viyono mengutip asumsi Logman bahwa otonomi daerah yakni kebebasan dalam melakukan gerakan yang diberi pada daerah otonom, dan tujuannya adalah untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk menggunakan berbagai kekuasaan untuk menjalankan inisiatifnya sendiri dan mengelola kepentingan umum (penduduk).⁵⁹

Lebih lanjut Sarundajang menjelaskan hakikat otonomi daerah sebagai berikut.⁶⁰

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri untuk daerah otonom. Hak-hak tersebut bersumber dari kewenangan dasar dan urusan pemerintahan (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah hak untuk mengatur

⁵⁷ *Ibid*

⁵⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 18 Ayat 2

⁵⁹ *Ibid*

⁶⁰ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2012), hlm. 33.

dan mengurus rumah tangga merupakan inti dari otonomi suatu daerah. Penentuan kebijakan dan pelaksanaannya mandiri. Kemudian, hak dikembalikan kepada pihak yang memberikannya, dan kembali menjadi hak milik daerah;

2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain. Hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian, suatu daerah otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority* dan *self regulation to its law and affairs* dari daerah lainnya baik secara vertikal maupun horizontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*.

Asas–Asas Otonomi Daerah

Menurut Wenny, ada beberapa asas penting dalam Undang-Undang otonomi daerah yang perlu dipahami sebagai berikut.⁶¹

1. Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
3. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.
4. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil,

⁶¹ Cherrya Dhia Wenny, "Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Kabupaten dan Kota Di Propinsi Sumatera Selatan", Jurnal Ilmiah STIE MDP, Vol. 2, No. 1 (2012), 41.

proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab. Dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ada beberapa asas otonomi daerah, antara lain:

1. Asas Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.
2. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
3. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan pusat. Dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Dapat disimpulkan bahwa ada beberapa asas otonomi daerah yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, tugas pembantu, dan perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah.

Tujuan Otonomi Daerah

Menurut Ani Sri Rahayu, tujuan dari pemberian otonomi daerah, yaitu

1. meningkatkan pelayanan publik yang semakin baik;
2. mengembangkan kehidupan demokrasi;
3. peradilan nasional;
4. wilayah regional adil;
5. pemeliharaan hubungan harmonis antara pusat dan daerah serta antardaerah di integritas urusan republik;
6. mendorong pemberdayaan masyarakat; dan
7. peningkatan inisiatif dan kreativitas daerah, peningkatan partisipasi masyarakat, mengembangkan peran, dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah.

Manfaat dari Otonomi daerah adalah sebagai berikut.

- a. Pelaksanaan otonomi daerah dapat dilaksanakan untuk kepentingan masyarakat.
- b. Memotong birokrasi yang rumit dan sangat terstruktur dari pemerintah pusat.

Konsep Desentralisasi

Secara terminologi, desentralisasi berasal dari bahasa Latin yaitu *de* yang berarti lepas, dan *centrum* yang berarti pusat. Secara harfiah pengertian desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.⁶² Bagir Manan mendefinisikan desentralisasi sebagai bentuk susunan organisasi negara yang terdiri dari satuan-satuan pemerintahan pusat dan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk berdasarkan teritorial atau fungsi pemerintahan tertentu.

Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal, di mana terjadi “...*a superior government—one encompassing a large jurisdiction—assigns responsibility, authority, or function to lower government unit—one encompassing a smaller jurisdiction—that is assumed to have some degree of autonomy.*”⁶³

Pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan. Kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah lokal) merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi. Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengatur “Prinsip desentralisasi yakni penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom disesuaikan berdasarkan asas otonomi.”

A.H Manson membagi desentralisasi kedalam dua kategori, yakni desentralisasi politik (*devolusi*) dan administrasi (dekonsentrasi). Kedua konsep ini sama seperti konsep *devision of power*, yaitu proses pencapaian tujuan kegiatan yang dilakukan sebuah organisasi manajemen.⁶⁴

⁶² Bakarbessy A.D, *Realitas Pelaksanaan Desentralisasi di Indonesia*, (Ambon: Logika, 2011), hlm. 58.

⁶³ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), hlm. 25.

⁶⁴ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Grasindo, 2005), hlm. 4.

Menurut Conyers, desentralisasi kemudian di bagi kedalam dua bagian. Pertama, devolusi yang merupakan bagian pelimpahan kekuasaan politik pemerintah pusat kepada daerah yang ditentukan dengan undang-undang. Kedua, dekonsentrasi yaitu kekuasaan administratif kepada perwakilan oleh mekanisme pemerintah pusat daerah.⁶⁵

Salah satu dari asas terselenggaranya pemerintahan daerah yang berkembang kemudian menghasilkan konsep otonomi, yakni kekuasaan daerah otonom dalam mengatur sendiri urusan daerahnya. Hal ini disesuaikan pada undang-undang yang berlaku. Dalam mewujudkan otonomi semacam ini, maka pemerintah pusat telah mengalihkan sebagian urusannya yang dikategorikan sebagai urusan daerah.

Di sisi lain, juga diharuskan untuk berorientasi terhadap meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan tetap diperhatikan aspek keinginan pembangunan sosial. Hal ini diperlukan untuk menjamin hubungan yang harmonis pada daerah lainnya serta dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam proses pelaksanaan pemerataan pembangunan wilayah.⁶⁶

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan secara jelas bahwa unit pemerintahan yang melaksanakan otonomi di daerah yaitu berada di tingkat kabupaten atau kota. Beberapa prinsip dasar yang harus dipegang oleh semua pihak dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah:

1. Otonomi daerah harus dilaksanakan dalam konteks negara kesatuan.
2. Pelaksanaan otonomi daerah menggunakan tata cara desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dengan demikian peran daerah sangat menentukan.
3. Pelaksanaan otonomi daerah harus berdasarkan pada hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras.
4. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah suatu pembagian sistem keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab.

⁶⁵ *Ibid*

⁶⁶ Darmansjah Djumala, *Soft Power Untuk Aceh Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013), hlm. 8-9.

5. Fungsi pemerintah pusat masih sangat vital, baik dalam kewenangan strategis—moneter, pertahanan, luar negeri dan hukum—maupun untuk mengatasi ketimpangan antardaerah.

Aneka bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan. Kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintahan pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Ada empat bentuk utama desentralisasi, yaitu:

1. dekonsentrasi;
2. delegasi ke lembaga-lembaga semiotonom atau antardaerah;
3. pelimpahan kewenangan (*devolusi*) ke pemerintah daerah; dan
4. peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat.

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Berlawanan dengan sentralisasi dimana kekuasaan dan pengambilan keputusan berkonsentrasi pada pusat atau eselon atas. Desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau di bawah dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan.

Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan, dan tanggung jawab dari pusat sampai level bawah atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal (daerah).



BAGIAN V

Pengaturan Fungsi Sertifikat Vaksin

Fungsi-Fungsi Pemerintahan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah, terdapat penjelasan mengenai klasifikasi tentang urusan pemerintahan daerah yang di dalamnya terdapat urusan pemerintah absolut, konkuren, dan pemerintahan umum yang ulasan sebagai berikut.⁶⁷

1. Fungsi Layanan atau *Servicing Function*, fungsi pelayanan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat melalui cara yang tidak diskriminatif dan tidak memberatkan serta dengan kualitas yang sama. Pelaksanaan fungsi ini pemerintah tidak pilih kasih, melainkan semua orang memiliki hak sama, yaitu hak untuk dilayani, dihormati, diakui, diberi kesempatan (kepercayaan), dan sebagainya.
2. Fungsi Pengaturan atau *Regulating Function*, fungsi pengaturan memberi penekanan bahwa pengaturan tidak hanya kepada rakyat tetapi kepada pemerintah sendiri. Artinya, dalam membuat kebijakan kehidupan lebih dinamis yang mengatur kehidupan masyarakat dan sekaligus meminimalkan intervensi negara dalam kehidupan masyarakat. Jadi, fungsi pemerintah adalah mengatur dan memberikan perlindungan kepada masyarakat dalam menjalankan hidupnya sebagai warga negara.
3. Fungsi Pemberdayaan, fungsi ini dijalankan pemerintah agar masyarakat tahu, menyadari, dan mampu melihat alternatif yang baik untuk mengatasi persoalan yang dihadapinya. Pemerintah dalam

⁶⁷ Bambang Karsono & Amalia Syauket, *Op.Cit*, hlm. 61

fungsi ini hanya sebagai fasilitator dan motivator untuk membantu masyarakat menemukan jalan keluar dalam menghadapi setiap persoalan.

Kajian Penyelarasan (Harmonisasi)

Aspek ilmu hukum menjelaskan harmonisasi memiliki pengertian yaitu upaya atau proses penyesuaian asas dan sistem hukum agar terwujud kesederhanaan dan juga kemanfaatan hukum, kepastian hukum, dan keadilan. Hal ini menjelaskan bahwa harmonisasi menjadi penting dalam mengatasi hal-hal yang bertentangan dan kejanggalaan antarnorma hukum di dalam peraturan perundang-undangan sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis—dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi, dan konsisten serta taat asas.

Harmonisasi dan sinkronisasi rancangan Perda perlu memperhatikan harmonisasi materi muatan—meliputi harmonisasi horizontal, vertikal, dan asas-asas hukum. Harmonisasi dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan untuk memastikan materi muatan rancangan peraturan daerah sudah selaras antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan (daerah) lain yang sederajat. Hal ini tujuan mengantisipasi kemungkinan *executive preview/ review* dan *judicial review*.

Letak atau posisi dari harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memang belum baku dan jelas. Belum memuat aspek-aspek pengaturan yang seharusnya diharmoniskan pada suatu rancangan peraturan perundang-undangan—termasuk salah satu diantaranya perda. Sebab tidak diatur rinci atau mendetail dalam suatu bab yang mengatur secara khusus tentang harmonisasi peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dapat dilihat dari dalam bab-bab Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang tersebut yang tidak memuat pengaturan lebih luas dan mendalam mengenai harmonisasi dan sinkronisasi.

Konsep PPKM

PPKM merupakan singkatan dari Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat. Melalui instruksi langsung dari Presiden, PPKM diberlakukan guna menekan laju penyebaran Covid-19. Kebijakan pembatasan kegiatan masyarakat merupakan upaya menekan angka penularan Covid-19 dan juga kembali membuka keran perekonomian masyarakat. Masyarakat dibiarkan untuk berkegiatan meskipun dibatasi mulai dari jam operasional sampai kapasitas pengunjung. Kebijakan tersebut dilaksanakan sesuai dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19).

Landasan hukum kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) didasarkan pada Instruksi Kementerian Dalam Negeri No. 1 Tahun 2021 tentang pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat untuk pengendalian penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) yang diterbitkan pada tanggal 6 Januari 2021 oleh Menteri Dalam Negeri yaitu bapak Muhammad Tito Karnavian.

Penerapan kebijakan PPKM dilaksanakan oleh pos jaga yang berada di setiap desa/kelurahan yang berkoordinasi dengan Satgas Covid-19 di tingkat Kecamatan, Kabupaten/Kota, dan Provinsi, serta koordinasi dengan TNI dan Polri. Pemerintah akan melakukan evaluasi dan *monitoring* serta pengawasan yang akan dikoordinasikan oleh Satgas Penanganan Covid-19 di tingkat Pusat, serta melibatkan semua pihak yang terkait. Setelah dilakukan analisis dan evaluasi terhadap PPKM Tahap I, Tahap II, dan Tahap III, serta diberlakukannya PPKM Mikro sebagai langkah lanjutan maka skema pelaksanaan PPKM juga disesuaikan sebagai berikut:

1. Membatasi tempat kerja/perkantoran dengan menerapkan WFH sebesar 50% dengan pemberlakuan protokol kesehatan secara lebih ketat.
2. Melaksanakan kegiatan belajar mengajar secara dalam jaringan (*Online*).
3. Untuk sektor *esensial* yang berkaitan dengan kebutuhan pokok masyarakat, tetap dapat beroperasi 100% dengan pengaturan jam operasional, kapasitas, dan penerapan protokol kesehatan.
4. Melakukan pembatasan kegiatan restoran/mall:

- a. kegiatan restoran makan/minum ditempat sebesar 50%;
 - b. membatasi jam operasional mall/pusat perbelanjaan sampai dengan pukul 20.00;
 - c. pemesanan makanan melalui pesan-antar/dibawa pulang (*take-away/delivery*) tetap diizinkan.
5. Kegiatan konstruksi beroperasi 100% dengan penerapan protokol kesehatan yang lebih ketat.
 6. Kegiatan di tempat ibadah dapat dilaksanakan dengan pembatasan kapasitas sebesar 50% dengan penerapan protokol kesehatan yang lebih ketat.
 7. Menutup fasilitas umum dan menghentikan sementara kegiatan sosial budaya.
 8. Membatasi kapasitas dan jam operasional modal transportasi umum.

Kementerian Dalam Negeri mengatur tentang penerapan masa PPKM tersebut dengan diberlakukannya Instruksi Menteri Dalam Negeri No.43 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali. Salah satu poin di instruksi tersebut mengatur tentang syarat perjalanan atau bepergian menggunakan transportasi di tengah PPKM Level 3. Dalam Diktum kelima Indragiri tersebut poin o menjelaskan bahwa: ⁶⁸

o. pelaku perjalanan domestik yang menggunakan mobil pribadi, sepeda motor, dan transportasi umum jarak jauh (pesawat udara, bis, kapal laut dan kereta api) harus:

1. menunjukkan kartu vaksin (minimal vaksinasi dosis pertama);
2. menunjukkan PCR (H-2) untuk pesawat udara serta antigen (H-1) untuk moda transportasi mobil pribadi, sepeda motor, bis, kereta api, dan kapal laut;
3. ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 1) dan angka 2) hanya berlaku untuk kedatangan dari luar Jawa dan Bali atau keberangkatan dari Jawa dan Bali ke luar Jawa dan Bali. Tidak berlaku untuk transportasi dalam wilayah aglomerasi sebagai contoh untuk wilayah Jabodetabek;

⁶⁸ Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 43 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 Di Wilayah Jawa dan Bali

4. Untuk perjalanan dengan pesawat udara antarkota atau kabupaten di dalam Jawa Bali dapat menunjukkan hasil negatif antigen (H-1) dengan syarat sudah memperoleh vaksinasi dosis kedua, dan hasil negatif PCR (H-2) jika baru memperoleh vaksin dosis 1 (satu); dan
5. untuk sopir kendaraan logistik dan transportasi barang lainnya dikecualikan dari ketentuan memiliki kartu vaksin.

Fungsi Sertifikat Vaksin

Sertifikat vaksin adalah bukti bahwa seseorang sudah melakukan ataupun mengikuti program vaksinasi baik dosis pertama maupun dosis kedua apapun jenisnya. Di dalam sertifikat vaksin, tertera beberapa identitas seseorang penerima vaksin, antara lain: terdapat nama, NIK, tanggal lahir, tanggal saat melakukan vaksinasi, hingga *QR code*.

Setelah menerapkan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Darurat Level 3 sejak 24 Agustus 2021. Pemerintah juga melakukan relaksasi dengan berbagai kebijakan, seperti adanya kewajiban menunjukkan sertifikat atau kartu vaksinasi Covid-19 dalam menikmati layanan ruang publik—bandara, mal, restoran, stasiun, bioskop hingga tempat potong rambut, dan berbagai aktivitas diluar ruangan lainnya. Berdasarkan kebijakan ini, setiap daerah memiliki *pro* dan kontranya masing-masing. Tak terkecuali masyarakat yang *pro* menyatakan bahwasannya persyaratan tersebut dinilai untuk melindungi kepentingan publik. Masyarakat yang kontra sering kali menimbulkan persoalan, mengingat belum meratanya vaksinasi di berbagai daerah. Beberapa kendala terhadap vaksinasi bagi beberapa orang—adanya penyakit bawaan yang tidak dapat dilakukan vaksin. Menunjukkan sertifikat vaksinasi Covid-19 sebagai salah satu syarat aktivitas di ruang publik sendiri sudah banyak diterapkan di beberapa negara.



BAGIAN VI

Analisis Penyelarasan Pengaturan Fungsi Sertifikat Vaksin Covid-19 untuk Perjalanan Antarprovinsi pada Masa PPKM Level 3

Harmonisasi Pengaturan Fungsi Sertifikat Vaksin Untuk Perjalanan Antarkota Khususnya antara Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Jawa Tengah pada Masa PPKM Level 3.

Pandemi Covid-19 memaksa perubahan secara drastis dan cepat di seluruh sendi kehidupan, seperti di bidang ekonomi, politik, sosial budaya, pertahanan, dan keamanan. Penyebaran Covid-19 terjadi secara masif dan sangat cepat—termasuk di Indonesia Di Indonesia tercatat kasus pertama pada tanggal 2 Maret 2020. Presiden Joko Widodo mengumumkan adanya dua kasus pasien positif Covid-19 yaitu perempuan (31 tahun) dan ibu (64 tahun).⁶⁹Pemerintah dengan tanggap menetapkan situasi darurat kesehatan. Hal tersebut dibuktikan dengan ditetapkannya Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19. Dalam penanganan Covid-19, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 pada diktum ketiga diamanatkan untuk gubernur, bupati, dan walikota sebagai Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di daerah. Penetapan kebijakan di daerah masing-masing harus memperhatikan kebijakan pemerintah pusat.⁷⁰

⁶⁹ Ihsanuddin, "Fakta Lengkap Kasus Pertama Virus Corona di Indonesia", <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/03/06314981/fakta-lengkap-kasus-pertama-virus-corona-di-indonesia?page=all> (25 September 2021).

⁷⁰ Agus Tri Widodo, *Op. Cit.*, hlm. 2.

Pemerintah berupaya menanggulangi penyebaran Covid-19 dengan tanggap. Salah satu cara yang sudah dilakukan yaitu penerapan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (selanjutnya penulis singkat menjadi PPKM). Di sisi lain, masyarakat merasakan dilema dalam kehidupannya karena dengan diterapkannya PPKM menjadikan mobilitas masyarakat dibatasi. Penerapan masa PPKM tidak menjadikan masyarakat merasa sepenuhnya nyaman dan terjaga. Pada kenyataannya, banyak masyarakat yang harus beraktivitas di luar rumah. Melalui Instruksi Mendagri PPKM Darurat Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat Covid-19 di Wilayah Jawa dan Bali, pemerintah memutuskan melakukan relaksasi dengan berbagai kebijakan. Contohnya, kewajiban menunjukkan sertifikat atau kartu vaksinasi Covid-19 untuk menikmati layanan ruang publik, seperti bandara, mal, restoran, stasiun, bioskop, dan potong rambut.

Kebijakan PPKM merupakan salah satu kebijakan penanggulangan wabah pandemi Covid-19 yang tidak mempunyai kedudukan hukum yang jelas. Hal itu disebabkan pemberlakuan pembatasan kegiatan untuk pengendalian penyebaran wabah tidak terdapat dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Penerapan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri disebut PPKM dalam rangka pengendalian penyebaran Covid-19. Kebijakan tersebut pertama kali diberlakukan oleh pemerintah melalui Inmendagri No. 01 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19. Kebijakan PPKM dianggap jauh lebih efektif dalam menanggulangi penyebaran virus Covid-19 dibandingkan dengan kebijakan PSBB.⁷¹

Aturan yang menjadi dasar hukum PPKM Darurat ini adalah Instruksi Mendagri PPKM Darurat di Jawa dan Bali Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali. Menindaklanjuti arahan Presiden Republik Indonesia yang menginstruksikan agar melaksanakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Darurat *Corona Virus Disease* (Covid-19) di Wilayah Jawa dan Bali sesuai kriteria level situasi pandemi berdasarkan asesmen. Dan melengkapi pelaksanaan Instruksi Menteri Dalam Negeri mengenai Pembatasan Kegiatan Masyarakat Berbasis Mikro. Tambahan pula, mengoptimalkan Posko

⁷¹ Ahmad Gelora Mahardika, *Kedudukan Hukum PPKM Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Tulungagung: Hukum Tatanegara IAIN Tulungagung, 2021), hlm. 2-3.

Penanganan Covid-19 di Tingkat Desa dan Kelurahan untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19.

Salah satu aturan dalam intruksi Mendagri, Kepala Daerah diinstruksikan untuk menutup mal hingga pusat perdagangan. Pemberian akses ke *supermarket* dan restoran hingga rumah makan—memang diizinkan untuk beroperasi—namun hanya untuk *take away* atau dibawa pulang. Tidak diperbolehkan makan di restoran atau *dine in*. Untuk *supermarket*, pasar tradisional, toko kelontong, dan pasar swalayan yang menjual kebutuhan sehari-hari dibatasi jam operasional sampai pukul 20.00 waktu setempat dengan kapasitas pengunjung 50%. Pelaksanaan kegiatan makan/minum ditempat umum—warung makan, rumah makan, kafe, pedagang kaki lima, dan lapak jajanan—baik yang berada pada lokasi tersendiri maupun yang berlokasi pada pusat perbelanjaan/mal hanya menerima *delivery/take away* dan tidak menerima makan di tempat.

Perlu diingat, bahwa kebijakan PPKM ini bersumber atau merupakan intruksi langsung dari presiden yang mana artinya dari sentral. Kemudian, diterapkan pada setiap daerah—di Jawa dan Bali khususnya. Hal tersebut membuat peran dari pemerintah daerah dalam melaksanakan aturan yang harus dilaksanakan dari pemerintah pusat harus dilaksanakan sepenuhnya dan sebaik-baiknya dengan tujuan mengurangi jumlah kasus penyebaran Covid-19. Pemerintah Kota Bandung langsung menerapkan kebijakan tersebut sesuai dengan prosedur dengan menutup ruas jalan, menutup restoran, dan juga membatasi aktivitas-aktivitas yang biasa masyarakat lakukan dengan tujuan agar mengurangi dampak dari penularan virus ini

Perubahan yang terjadi secara mendasar adalah dengan diberlakukannya Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali. Hal umum yang wajib masyarakat lakukan di masa pandemi ini yaitu dengan menjaga jarak, selalu memakai masker, membawa *handsanitizer* dan selalu mencuci tangan. Hal yang mungkin dirasa baru bagi masyarakat sekitar adalah pemberlakuan sertifikat vaksin sebagai syarat transportasi dalam mobilitas mereka di kehidupan sehari-harinya.

Tekanan dan harapan terus dilontarkan terhadap pemerintah untuk segera mengambil langkah strategis dan efektif guna memberikan perlindungan dan jaminan terhadap rakyat Indonesia pada umumnya dari bahayanya pandemi Covid-19 yang terus berlangsung. Atas dasar hal

tersebut berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan untuk menanggulangnya. Kebijakan tersebut antara lain semi *lockdown* yang dikenal Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan dan Peraturan Pemerintah 21 Tahun 2020 tentang PSBB dalam rangka percepatan penanganan Covid-19. Berbagai paket kebijakan yang dikeluarkan pemerintah diharapkan ampuh menanggulangi penyebaran Covid-19, namun demikian faktanya tingkat kesadaran masyarakat atas kebijakan tersebut relatif masih rendah.⁷² Kebijakan lainnya yaitu *social distancing* dan *physical distancing* yang diberlakukan bagi masyarakat Indonesia sejak bulan Maret 2020. Tambahan lagi, melakukan vaksinasi nasional, menerapkan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat Level 3 sejak 24 Agustus 2021, dan memberlakukan sertifikat vaksin di dalam ruang publik juga untuk penggunaan transportasi umum antarkota dengan harapan penyebaran Covid-19 dapat terkendali di Indonesia.

Kementerian Dalam Negeri langsung membuat instruksi resmi demi mengatur tentang pelaksanaan masa PPKM tersebut. Menindaklanjuti arahan Presiden Republik Indonesia yang menginstruksikan agar melaksanakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* (Covid-19) di wilayah Jawa dan Bali sesuai dengan kriteria level situasi pandemi berdasarkan asesmen. Dan melengkapi pelaksanaan Instruksi Menteri Dalam Negeri mengenai Pembatasan Kegiatan Masyarakat Berbasis Level 3, Level 2, dan Level 1. Tambahan pula, untuk mengoptimalkan Posko Penanganan Covid-19 di tingkat desa dan kelurahan untuk pengendalian penyebaran covid-19. Dengan diberlakukannya Instruksi Menteri Dalam Negeri No.35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di wilayah Jawa dan Bali, salah satu poin di instruksi tersebut mengatur tentang syarat perjalanan atau bepergian menggunakan transportasi di tengah PPKM level 3. Dalam diktum keempat Inmendagri tersebut poin o menjelaskan bahwa:

o. pelaku perjalanan domestik yang menggunakan mobil pribadi, sepeda motor, dan transportasi umum jarak jauh (pesawat udara, bis, kapal laut dan kereta api) harus:

⁷² Sylvia Hasanah Thorik, "Efektivitas Pembatasan Sosial Berskala Besar Di Indonesia Dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19", Buletin Hukum dan Keadilan.

1. menunjukkan kartu vaksin (minimal vaksinasi dosis pertama);
2. menunjukkan PCR (H-2) untuk pesawat udara serta antigen (H-1) untuk moda transportasi mobil pribadi, sepeda motor, bis, kereta api, dan kapal laut;
3. ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 1) dan angka 2) hanya berlaku untuk kedatangan dari luar Jawa dan Bali atau keberangkatan dari Jawa dan Bali ke luar Jawa dan Bali. Tidak berlaku untuk transportasi dalam wilayah aglomerasi sebagai contoh untuk wilayah Jabodetabek;
4. Untuk perjalanan dengan pesawat udara antarkota atau kabupaten di dalam Jawa Bali dapat menunjukkan hasil negatif antigen (H-1) dengan syarat sudah memperoleh vaksinasi dosis kedua, dan hasil negatif PCR (H-2) jika baru memperoleh vaksin dosis 1 (satu); dan
5. untuk sopir kendaraan logistik dan transportasi barang lainnya dikecualikan dari ketentuan memiliki kartu vaksin.

Di dalam aspek ilmu perundang-undangan terdapat berbagai macam teori tentang pembentukan hingga penyelenggaraan peraturan perundang-undangan diantaranya yaitu Teori Hierarki. Teori Hierarki menjadi dasar penjelasan tentang ilmu perundang-undangan yang terusun. Teori ini menyatakan bahwa sistem hukum disusun secara berjenjang dan bertingkat-tingkat seperti anak tangga dari pemerintah pusat hingga ke pemerintahan daerah. Teori tersebut berlaku juga pada hal kewenangan perundang-undangan. Menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menjelaskan bahwa Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Meskipun tidak termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang kemudian menyebutkan

beberapa peraturan yang kehadirannya adalah sah dan mengikat, yaitu

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud 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 Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Menurut Robertaldwin dan Martin Cave—sebagaimana yang dikutip oleh Luky Djani—dalam pembuatan kebijakan atau perundangan, terdapat beberapa faktor yang dapat menjadi alasan atau landasan rasional. Landasan rasional tersebut merupakan argumentasi mengapa suatu undang-undang atau kebijakan publik dibuat. Di dalamnya juga menggambarkan tujuan yang ingin dicapai. Landasan rasional tersebut sebagai berikut.⁷³

1. Mencegah monopoli atau ketimpangan kepemilikan sumberdaya. Kebijakan yang dibuat berupaya untuk mencegah konsentrasi kekuasaan atau kepemilikan sumber daya pada segelintir orang atau kelompok.
2. Mengurangi dampak negatif dari suatu aktivitas terhadap komunitas maupun lingkungan (*externalities*).
3. Membuka informasi bagi publik dan mendorong kesetaraan antarkelompok. Biasanya kebijakan demikian ditujukan untuk mendorong perubahan institusi dan memberikan kesempatan atau *afirmative action* kepada kelompok marginal.
4. Mencegah kelangkaan sumber daya publik (*publik resources*) akibat pemakaian yang tidak efisien. Kebijakan dikeluarkan untuk menjaga ketersediaan sumber daya publik dari eksploitasi jangka pendek.
5. Menjamin pemerataan kesempatan dan sumber daya serta keadilan sosial (*social justice*). Perluasan akses atas sumber daya dan biasanya diikuti oleh membagi (*redistributive*) sumber daya tersebut.

⁷³ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm 139-140.

6. Memperlancar koordinasi dan perencanaan dalam sektor ekonomi maupun sosial.

Dalam konteks penanganan pandemi Covid-19, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 12 Ayat 1 Point b dijelaskan bahwa bidang kesehatan skala provinsi menjadi urusan wajib yang menjadi Urusan Pemerintahan Konkuren sesuai Pasal 11 Ayat 1. Dalam Pasal 9 Ayat 3 dijelaskan bahwa Urusan Pemerintahan Konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat 1 adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten dan kota dengan otonomi yang ada dipandang mampu mengatasi permasalahan tersebut. Di pihak lain, pemerintah pusat sebagai pengambil kebijakan strategis dan pengawasan. Terkhusus pemerintah daerah provinsi disamping berperan melaksanakan penanganan pandemi Covid-19 dengan skala provinsi juga berperan sebagai *koordinator* pemerintah daerah kabupaten dan kota dalam kapasitas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Berdasarkan undang-undang tersebut, dapat di pahami bahwa hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait distribusi kewenangan dan tanggung jawab dalam menangani pandemi Covid-19 telah diatur dengan jelas. Pemerintah daerah kabupaten/kota berwenang dan bertanggung jawab atas penanganan pandemi Covid-19 yang berskala kabupaten/kota. Apabila terjadi pelonjakan kasus penyebaran virus Covid-19 dalam pandemi maka penanganannya menjadi kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah provinsi. Dalam hal ini, pemerintah pusat dapat mengambil alih kewenangan dan tanggung jawab penanganannya apabila pandemi Covid-19 pelonjakan kasus berskala nasional.

Pasal 9 Ayat 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa beberapa urusan pemerintahan, antara lain:

1. Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
2. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.
3. Urusan Pemerintahan Konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat

dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

4. Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.
5. Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Keterkaitan beberapa hal di atas dalam penanggulangan Covid-19 yaitu ada pada beberapa urusan yang tidak diserahkan kepada daerah ialah sebagaimana diatur dalam Pasal 10, yaitu:

1. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Ayat (2) meliputi:
 - a. politik luar negeri;
 - b. pertahanan;
 - c. keamanan;
 - d. yustisi;
 - e. moneter dan fiskal nasional; dan
 - f. agama

Beberapa kewenangan yang ada di atas menjadi wewenang mutlak pemerintahan umum melalui asas dekonsentrasi. Kewenangan di atas tidak dibagi kepada daerah atau pemerintah daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan pembentukan Perda. Hal ini merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan daerah. Perda merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal.⁷⁴

Pembentukan peraturan daerah yang ideal adalah peraturan daerah yang sesuai dengan kepentingan masyarakat. Selanjutnya, dapat dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip otonomi daerah. Materi muatan peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagai konsekuensi negara kesatuan dengan sistem desentralisasi maka peran dan determinasi pemerintah pusat dalam penanganan pandemi Covid-19 sangat besar. Hal ini dapat dimaklumi karena pemerintah pusat

⁷⁴ Muhammad Suharjono, "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10 No. 19 (Februari 2014), 21.

memiliki kewenangan tertinggi atas tingkatan pemerintahan yang ada. Pandemi Covid-19 dinyatakan sebagai bencana nasional dan pemerintah pusat memiliki sumber daya keuangan yang besar. Di sisi lain, perangkat pelaksana pemerintah pusat tidak cukup untuk mengatasi pandemi Covid-19 yang menyebar hampir ke seluruh daerah.

Hal tersebut membuat penanganan desentralisasi seharusnya didistribusikan ke pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten dan kota dengan otonomi yang ada dipandang mampu mengatasi permasalahan tersebut. Sementara itu, pemerintah pusat sebagai pengambil kebijakan strategis dan pengawasan. Pemerintah daerah provinsi disamping berperan melaksanakan penanganan pandemi Covid-19 dengan skala provinsi juga berperan sebagai koordinator pemerintah daerah kabupaten dan kota dalam kapasitas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Dapat dikatakan, bahwa PPKM adalah sebuah langkah cepat dan terukur yang dilakukan pemerintah. Langkah ini untuk mengendalikan kasus dan memberikan perlindungan bagi para dokter dan tenaga kesehatan yang melakukan perawatan. Upaya pembatasan kegiatan dan pendisiplinan protokol kesehatan yang terkoordinir dengan baik dari hulu ke hilir, di harapkan akan ampuh menekan angka penularan Covid-19 di tengah masyarakat. Melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri (Inmendagri) Nomor 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali, disampaikan kepada pemerintah daerah di tujuh provinsi yang berada di Pulau Jawa dan Bali agar mengambil langkah-langkah cepat, tepat, fokus dan terpadu. Intruksi tersebut untuk mengatur pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan penularan virus Covid-19.

Dengan dikeluarkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali, hal ini kemudian ditindaklanjuti oleh beberapa pemerintah daerah di Indonesia, salah satunya DKI Jakarta. Sebagaimana diatur dalam bagian keempat Surat Keputusan Gubernur DKI No. 1026 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3 *Corona Virus Disease* 2019 (SK Gub DKI No. 1026 Tahun 2021). Salah satu poin penting dalam aturan tersebut adalah kewajiban menunjukkan sertifikat

vaksinasi Covid-19 sebagai syarat berkegiatan pada sektor-sektor yang telah diizinkan. Hal ini dilakukan guna melindungi masyarakat dari penularan Covid-19.⁷⁵

Kebijakan pemberlakuan kartu vaksin sebagai syarat bepergian ke tempat-tempat publik menuai pro dan kontra di kalangan masyarakat. Baik mereka yang pro maupun kontra, keduanya sama-sama mempunyai alasan yang logis.

Menurut masyarakat yang pro, umumnya berpendapat bahwa menjadikan kartu vaksin sebagai salah satu syarat dapat mendorong percepatan vaksinasi demi tercapainya *herd immunity*. Kebijakan ini juga dipandang dapat membatasi ruang gerak masyarakat, utamanya yang belum divaksin sehingga dapat meminimalisasi potensi penyebaran virus. Dengan begitu, memberlakukan kartu vaksin dianggap tepat di tengah target vaksinasi nasional yang belum tercapai.

Melihat pada kenyataannya, meski beberapa daerah sudah membuat beberapa aturan mengenai sertifikat vaksin—yang digunakan sebagai syarat masyarakat atau penduduknya bepergian dan beraktivitas di tempat umum, Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah membuat pernyataan yang berbeda dari beberapa daerah yang sudah menerapkan sertifikat vaksin sebagai syarat bepergian dan beraktivitas di ruang publik. Jawa Tengah justru belum memberlakukan peraturan itu di dalam daerahnya. Gubernur Jawa Tengah, Ganjar Pranowo, menegaskan Jawa Tengah belum mengambil kebijakan itu.

Alasannya, banyak orang yang belum divaksin di Jawa Tengah. Ganjar menjelaskan bahwa keputusan tersebut belum diambil dengan beberapa alasan. Ganjar merasa ketika semua kegiatan aktivitas masyarakat dibatasi dengan syarat sertifikasi vaksin maka hal tersebut dirasa tidak adil karena masih ada masyarakat yang belum di vaksin. Sedangkan, jumlah masyarakat yang sudah divaksin pun belum banyak. Menurutnya, pemberian kelonggaran bagi mereka yang sudah divaksin untuk bepergian kurang tepat, dan dapat mencederai keadilan di masyarakat.⁷⁶

Sejatinya, dalam prinsip otonomi daerah pemerintah daerah memang diberikan beberapa kewenangan untuk membuat kebijakan

⁷⁵ Trias Palupi Kurnianingrum, "Perluakah Persyaratan Sertifikat Vaksinasi Covid-19 Di Ruang Publik?" (Jakarta: Info Singkat, Vol. XIII No.16/II/Puslit/Agustus/2021), hlm. 2.

⁷⁶ Ichwan Chasani, "Banyak yang Belum Divaksin, Jateng Belum Terapkan Syarat Sertifikat Vaksin bagi Orang yang Bepergian", <https://wartakota.tribunnews.com/2021/08/10/banyak-yang-belum-divaksin-jateng-belum-terapkan-syarat-sertifikat-vaksin-bagi-orang-yang-bepergian>, (02 Oktober 2021)

dalam memberikan pelayanan, peningkatan peran serta prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.⁷⁷ Seperti yang dijelaskan oleh Sarundajang, hakikat otonomi daerah antara lain:⁷⁸

1. Hak smengurus rumah tangga sendiri untuk daerah otonom. Hak-hak tersebut bersumber dari kewenangan dasar dan urusan pemerintahan (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti dari otonomi suatu daerah: penentuan kebijakan sendiri, pelaksanaannya sendiri, kemudian hak dikembalikan kepada pihak yang memberikannya, dan kembali menjadi hak milik daerah. urusan pemerintahan (pusat);
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri. Daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain. Hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian, suatu daerah otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority* dan *self regulation to its law and affairs* dari daerah lainnya baik secara vertikal maupun horizontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*.

Dalam pemerintahan sendiri, hubungan kekuasaan pada pemerintahan pusat dan daerah selalu terkait pada pembagian urusan pemerintahan atau penetapan urusan keluarga daerah. Penetapan ini merupakan bentuk pencerminan otonomi terbatas maupun luas, yang diklasifikasikan otonomi terbatas dalam situasi berikut.⁷⁹

1. Urusan mengenai rumah tangga daerah diatur dengan jelas, dan pengembangannya memiliki undang-undang tertentu.

⁷⁷ Bambang Karsono & Amalia Syauket, *Buku Ajar Otonomi Daerah Perspektif Human Security Dalam Negara Demokrasi*, (Bekasi: Ubhara Jaya Press, 2021), hlm 35.

⁷⁸ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2012), hlm. 33.

⁷⁹ Josep Riwu Kaho, *Mekanisme Pengontrolan Dalam Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah*, (Jakarta: Bina Aksara, 1996), hlm. 20.

2. Jika sistem pengawasan dan pengelolaan dilaksanakan, daerah otonom akan kehilangan otonomi untuk memutuskan bagaimana mengurus pendaftaran rumah tangga di daerahnya.
3. Hubungan sistem fiskal pada pemerintah pusat dan daerah mengakibatkan terbatasnya kapasitas fiskal daerah dan terbatasnya ruang otonomi daerah. Keluasan otonomi biasanya dimulai pada prinsip bahwa keseluruhan urusan bentuk pemerintah kecuali urusan pusat sebenarnya merupakan urusan pada keluarga daerah. Di negara-negara modern—terutama jika dikaitkan dengan konsep negara kesejahteraan—tidak dapat menentukan jumlah urusan pemerintah.⁸⁰ Paradigma otonomi daerah memahami otonomi sebagai bentuk kemandirian pada daerah dalam penentuan nasib sendiri maupun keluarga, berdasarkan kearifan budaya, bangsa, dan Pancasila.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah, terdapat penjelasan mengenai klasifikasi tentang urusan pemerintahan daerah yang di dalamnya terdapat urusan pemerintah absolut, konkuren, dan pemerintahan umum yang ulasan sebagai berikut.⁸¹

1. Fungsi Layanan atau *Servicing Function*, fungsi pelayanan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat melalui cara yang tidak diskriminatif dan tidak memberatkan serta dengan kualitas yang sama. Pelaksanaan fungsi ini pemerintah tidak pilih kasih, melainkan semua orang memiliki hak sama, yaitu hak untuk dilayani, dihormati, diakui, diberi kesempatan (kepercayaan), dan sebagainya.
2. Fungsi Pengaturan atau *Regulating Function*, fungsi pengaturan memberi penekanan bahwa pengaturan tidak hanya kepada rakyat tetapi kepada pemerintah sendiri. Artinya, dalam membuat kebijakan kehidupan lebih dinamis yang mengatur kehidupan masyarakat dan sekaligus meminimalkan intervensi negara dalam kehidupan masyarakat. Jadi, fungsi pemerintah adalah mengatur dan memberikan perlindungan kepada masyarakat dalam menjalankan hidupnya sebagai warga negara.
3. Fungsi Pemberdayaan, fungsi ini dijalankan pemerintah agar masyarakat tahu, menyadari, dan mampu melihat alternatif yang baik untuk mengatasi persoalan yang dihadapinya. Pemerintah dalam fungsi ini hanya sebagai fasilitator dan motivator untuk membantu

⁸⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta : Pusat Studi Hukum UII, 2005), hlm. 37.

⁸¹ Bambang Karsono & Amalia Syauket, *Op.Cit*, hlm. 61

masyarakat menemukan jalan keluar dalam menghadapi setiap persoalan.

Seperti yang sudah dijelaskan di atas, dalam hal penanganan dan pengendalian tentang penyebaran Covid-19 ini pemerintah memiliki seluruh tanggung jawab secara utuh bagi keselamatan dan kesehatan masyarakatnya. Hal tersebut menjelaskan bahwa pemerintah wajib memberikan pelayanan, dan pengaturan yang berkaitan dengan penanganan dan pengendalian tentang covid-19 termasuk pengaturan tentang penggunaan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan antarkota yang penerapannya juga belum menemukan harmonisasi yang sempurna di beberapa daerah. Hal tersebut juga menjadi prioritas utama bagi pemerintah daerah mengingat bidang kesehatan merupakan salah satu urusan pemerintahan yang wajib bagi pemerintah daerah dalam hal ini yaitu sebagai pelayanan dasar bagi kesehatan masyarakatnya.

Apa yang dilakukan oleh pemerintah daerah Jawa Tengah merupakan sebuah tindakan yang menuai banyak pro dan kontra, seperti halnya di Jawa Tengah sertifikat vaksin tidak berlaku sebagai syarat untuk bepergian di wilayah Jawa Tengah. Hal ini berbeda dari daerah lain yang kebanyakan memberlakukan syarat menunjukkan sertifikat vaksin dalam mobilitas dan perjalanan, seperti saat pergi ke mall, objek wisata, dan tempat umum lain. Di satu sisi, apa yang dilakukan kedua pemerintah daerah tersebut memang sejalan dan searah dengan semangat dan tujuan otonomi daerah yaitu mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Akan tetapi, ada pemahaman harmonisasi bagi beberapa peraturan daerah yang seharusnya dilihat dalam proses pemberlakuannya.

Menurut L.M. Gandhi, terjadinya ketidakharmonian hukum dapat terletak di pusat legislasi umum atau norma umum, misalnya perbedaan pendapat dan aspirasi mengenai tujuan, asas, sistem hukum, dan organisasi wewenang. Dalam pengamatan praktek L.M. Gandhi mengemukakan penyebab disharmoni yaitu:⁸²

1. perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Selain itu, jumlah peraturan yang makin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenal semua peraturan tersebut. dengan demikian pula, ketentuan yang mengatakan bahwa semua orang dianggap mengetahui semua

⁸² Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif Dan Akuntabel)*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2011), hlm. 39.

- undang-undang yang berlaku niscaya tidak efektif;
2. pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan;
 3. perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah. kita kenal dengan juklak yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan;
 4. perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan surat edaran mahkamah agung;
 5. kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan;
 6. perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah;
 7. perbedaan antara ketentuan hukum dengan rumusan pengertian tertentu; dan
 8. benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat ditarik pemahaman bahwa Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali harus dijadikan sebagai dasar atas penyesuaian sikap dan aturan dari berbagai penerapan PPKM di berbagai daerah di Indonesia.

Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang di instruksikan langsung oleh presiden. Hal ini untuk mencegah kemungkinan penyebaran Covid-19. Pembatasan sosial ini dilakukan terhadap pergerakan orang dan barang untuk satu provinsi atau kabupaten/kota tertentu. Disisi lain, dalam usaha penekanan penyebaran dan penularan virus Covid-19 pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan dan instruksi terkait kebijakan vaksinasi nasional yang kemudian masyarakat yang sudah melaksanakan dan ikut menerima dosis vaksin Covid-19 akan mendapatkan sertifikat vaksin Covid-19. Sertifikat tersebutlah yang digunakan oleh masyarakat untuk beraktivitas serta mobilitas dalam kehidupan sehari-harinya.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah klasifikasi dan pengaturan tentang urusan pemerintahan terdiri dari tiga urusan yakni urusan pemerintahan absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan absolut adalah segala macam urusan pemerintah yang secara penuh menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan Pemerintahan Konkuren adalah pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dan yang menjadi urusan pemerintahan umum adalah segala urusan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.⁸³

Urusan pemerintahan absolut sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat, meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Dalam penyelenggaraannya pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan Pemerintahan Konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah apabila lokasi, penggunaan, manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara, penggunaan sumber daya lebih *efisien* apabila dilakukan oleh pemerintah pusat dan/atau strategis bagi kepentingan nasional. Penyelenggaraannya dilakukan oleh pemerintah pusat atau instansi vertikal berdasarkan asas dekonsentrasi, atau Pemda berdasarkan asas tugas pembantuan. Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi adalah apabila lokasi, penggunaan manfaat, atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota, dan/atau penggunaan sumber daya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah provinsi. Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota adalah apabila lokasi, penggunaan, manfaat atau dampak negatifnya dalam daerah kabupaten/kota, dan/atau penggunaan sumber daya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Adapun Urusan Pemerintahan Konkuren, yaitu:

1. Urusan Pemerintahan Wajib, Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas:
 - a. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum, penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat.

⁸³ Bambang Karsono & Amalia Syauket, *Loc.Cit*, hlm. 66.

- b. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikatif dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; maupun penanaman modal.
2. Urusan Pemerintahan Pilihan, Urusan Pemerintahan Pilihan dipetakan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan Urusan Pemerintahan Umum antara lain bidang kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi. UU Penda juga memperkenalkan terminologi urusan pemerintahan yang baru, yaitu Urusan Pemerintahan Umum yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan, namun diselenggarakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing dengan dibantu oleh instansi vertikal dan dibiayai dari APBN. Bupati/wali kota dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan Umum pada tingkat kecamatan melimpahkan kewenangannya kepada camat.

Adapun yang menjadi Urusan Pemerintahan Umum, meliputi:

- a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika, dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- g. pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Ketidakharmonisan antara peraturan pemerintah pusat dengan sikap dari pemerintahan daerah tersebut, yaitu pemerintahan daerah Jawa Tengah dengan tidak memberlakukan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan. Hal ini tertuang dalam poin o Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali, menjadikan fungsi pemerintahan daerah yang sejatinya menjadi salah satu poros utama dalam penganggulangan dan penyebaran Covid-19. Dengan tidak mengindahkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali maka pemerintah daerah dapat dikenakan sanksi seperti yang tercantum dalam diktum kelima belas, yaitu:

- a. Dalam hal Gubernur, Bupati, dan Wali kota tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Instruksi Menteri ini, dikenakan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 68 sampai dengan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- b. Untuk pelaku usaha, restoran, pusat perbelanjaan, transportasi umum sebagaimana dimaksud dalam diktum ketiga huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf j yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana diatur dalam Instruksi ini, dikenakan sanksi administratif sampai dengan penutupan usaha sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- c. Setiap orang dapat dikenakan sanksi bagi yang melakukan pelanggaran dalam rangka pengendalian wabah penyakit menular berdasarkan:
 - 1). Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 212 sampai dengan Pasal 218;
 - 2). Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular;
 - 3). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan; dan

- 4). Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah; serta
- 5). Ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait.

Kemuculan penerapan sertifikat vaksin pada awalnya digunakan demi mendukung dan memudahkan mobilitas masyarakat dalam beraktivitas. Akan tetapi, terdapat beberapa daerah yang tidak mengindahkan prosedur tersebut. Dengan berbagai alasan, Jawa Tengah tidak memberlakukan hak tersebut. Tidak merata dan cepatnya pembagian vaksin di berbagai daerah menjadi alasan mengapa kedua daerah tersebut belum mengikuti Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali tentang penggunaan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan.

Posisi seorang kepala daerah dalam hal ini yaitu gubernur. Pada penyelenggaraan pemerintahan memiliki peran dan fungsi yang penting dalam keberlangsungan otonomi daerahnya. Gubernur secara mendasar memiliki dua fungsi yang melekat. Pertama, yaitu adalah fungsi desentralisasi. Kaitannya dengan fungsi ini, Gubernur yang berkedudukan sebagai kepala daerah otonom memiliki kewenangan untuk mengurus dan menjalankan urusan rumah tangga daerah dengan sumber pendapatan APBD. Kedua, yaitu fungsi dekonsentrasi. Dalam kaitannya dengan fungsi ini, gubernur berkedudukan sebagai wakil pemerintahan pusat yang memiliki kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan absolut maupun umum dengan sumber pendapatan APBN.

Beberapa tugas yang menjadi urusan bagi kepala daerah dalam hal ini yaitu Gubernur juga terbagi menjadi dua yaitu sebagai pelaksana desentralisasi dan pelaksana dekonsentrasi yaitu sebagai berikut.⁸⁴

1. Tugas sebagai pelaksana desentralisasi, yaitu:
 - a. mengajukan rancangan Perda;
 - b. menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan DPRD;
 - c. mengupayakan terlaksanakannya kewajiban daerah;
 - d. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai undang-undang;
 - e. memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah; dan
 - f. menyusun dan mengajukan Perda tentang APBD kepada DPRD.

⁸⁴ Bambang Karsono & Amalia Syauket, *Loc.Cit*, hlm. 74.

2. Tugas sebagai pelaksana dekonsentrasi, yaitu:
 - a. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten dan kota;
 - b. koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota; dan
 - c. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Berdasarkan hal tersebut dapat di pahami bahwa posisi Gubernur Jawa Tengah dalam penanganan virus Covid-19 menjadi penting. Karena selain posisinya yang bertanggung jawab atas urusan rumah tangga daerahnya, Gubernur Jawa Tengah juga harus melaksanakan tugas-tugas pemerintahan umum dan melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang dilimpahkan dari pemerintah pusat. Dengan alasannya yang tidak memberlakukan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan bagi mobilitas masyarakatnya, Gubernur Jawa Tengah terbilang sudah mengurus urusan rumah tangga daerahnya sesuai dengan kondisi dan situasi di daerahnya.

Dilain sisi, Gubernur Jawa Tengah yang juga memiliki peran ganda yaitu sebagai wakil pemerintah pusat di daerah juga harus mengikuti dan melaksanakan instruksi dari pemerintah pusat dalam hal ini yaitu pemberlakuan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan bagi masyarakatnya seperti yang tertuang di dalam Instruksi Mendagri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali.

Dengan dikeluarkannya Instruksi Mendagri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali. Intruksi tersebut mengatur tentang keharusan masyarakat menunjukkan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan dinilai terlalu terburu-buru. Mengingat proses vaksinasi saat PPKM Level 3 ini dinilai belum maksimal sehingga ada beberapa daerah yang belum mengindahkan Instruksi dari Mendagri tersebut.

Sedangkan di dalam penjelasan Pasal 3 Ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundangundangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya, yang dimaksud dengan “pengharmonisasian” antara lain keselarasan antara sila-sila dalam Pancasila, pembukaan Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang setingkat.

Mengingat hierarki peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang berlaku maka terdapat beberapa beberapa jenis harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Harmonisasi vertikal, yakni harmonisasi perundang-undangan yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang lain dalam hierarki yang berbeda. Harmonisasi horizontal, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang berada dalam hierarki yang sama dan sederajat. Tanpa adanya harmonisasi sistem hukum akan memunculkan keadaan tidak dapat menjamin kepastian hukum yang dapat menimbulkan gangguan dalam kehidupan bermasyarakat, ketidaktertiban, dan rasa tidak dilindungi.

Dalam perspektif demikian, masalah kepastian hukum akan dirasakan sebagai kebutuhan yang hanya dapat terwujud melalui harmonisasi sistem hukum. Langkah untuk menuju harmonisasi hukum dapat dilakukan dalam dua langkah perumusan, yaitu harmonisasi kebijakan formulasi (sistem pengaturan) dan harmonisasi materi (substansi). Untuk hal pertama menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi sistem hukumnya, dan hal kedua menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi norma-norma (materi hukum).

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa

“Pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan pemerintahan di bidang hukum”.

Penempatan harmonisasi perundang-undangan baik secara horizontal dan vertikal dalam proses pembentukan Perda dilakukan terhadap peraturan perundangan yang lebih tinggi, sederajat, dan pada nilai-nilai yang hidup di masyarakat, serta sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam proses ini, diperlukan langkah harmonisasi Perda sehingga terbentuk Perda yang mampu menciptakan kondisi kehidupan yang selaras (*law as tool of social harmony*). Langkah-langkah harmonisasi Perda sangat

berkaitan erat dengan sistem hukum yang ada, sebagai berikut.⁸⁵

1. Memperhatikan sistem hukum nasional sebagai masukan (*input*) dengan memperhitungkan keberadaan unsur-unsur yang sedang berjalan, berupa:
 - a. substansi hukum yaitu peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis, dan tatanan hukum internal;
 - b. struktur hukum yaitu kesiapan kelembagaan publik beserta aparatur/pejabat pemerintah daerah; dan
 - c. budaya hukum yang mencakup sikap dan perilaku para pejabat dan warga masyarakat terkait dengan materi peraturan daerah.
2. Memperhatikan realitas keberadaan Perda dan penegakannya dalam praktik ketika berseberangan dengan rasa keadilan dan aspirasi yang berkembang di masyarakat.
3. Melakukan penilaian atau evaluasi terhadap hasil yang dicapai berupa terbentuknya Perda yang memiliki pengaruh terhadap kehidupan masyarakat.

Berdasarkan data Kementerian Kesehatan, hingga 27 Agustus 2021, jumlah penerima vaksin Covid-19 Dosis 1 sebanyak 60,43 juta jiwa atau 29,02% dari total sasaran vaksin 208,26 juta. Sedangkan, penerima vaksin dosis 2 sebanyak 34,12 juta jiwa atau 16,38%.⁸⁶ Hal ini yang menjadi indikator utama bagi kedua daerah tersebut tidak mengikuti penerapan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan masyarakat pada masa PPKM Level 3. Di sisi lain, beberapa daerah yang lain justru ikut melaksanakan instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut. Tambah pula, ikut mengeluarkan produk hukum guna menguatkan posisi sertifikat vaksin sebagai hal yang penting dalam syarat perjalanan dan mobilitas masyarakat pada masa PPKM Level 3.

Penerapan sertifikat vaksin sebagai syarat transportasi seperti halnya yang sudah tertuang di dalam Surat Edaran Kementerian Perhubungan SE Nomor 56 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri dengan Transportasi Darat pada Masa Pandemi Covid-19, yang menjelaskan bahwa

⁸⁵ Jazim Hamidi, et al., *Buku di Google Play Teori dan Hukum Perancangan Perda*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012), hlm. 42.

⁸⁶ Kementerian Kesehatan, <https://vaksin.kemkes.go.id/#/vaccines> (2 Desember 2021).

pelaku perjalanan dengan transportasi darat yang menggunakan kendaraan bermotor perseorangan, sepeda motor, dan kendaraan bermotor umum wajib menunjukkan kartu vaksin (minimal dosis pertama) dan surat keterangan hasil negatif tes RT-PCR yang sampelnya diambil dalam kurun waktu maksimal 2x24 jam sebelum keberangkatan, atau hasil rapid test antigen yang sampelnya diambil dalam kurun waktu maksimal 1x24 jam sebelum keberangkatan sebagai persyaratan melanjutkan perjalanan.

Pengaturan tersebut menjadi dasar bagi mobilitas masyarakat pada masa PPKM Level 3. Kebijakan ini dipandang sebagai kebutuhan dan secara prinsip persyaratan sertifikat vaksinasi Covid-19 di ruang publik memang dapat diterapkan karena bertujuan melindungi kepentingan publik. Di samping itu, menjadi jalan tengah agar dunia usaha dan ekonomi tetap berjalan. Terlebih masyarakat kini sudah mulai menyadari pentingnya vaksinasi di tengah pandemi Covid-19. Hal ini sesuai dengan amanah poin o Instruksi Mendagri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease 2019* di Wilayah Jawa dan Bali, bahwa setiap orang wajib menunjukkan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanannya selama penerapan masa PPKM Level 3. Kegiatan vaksinasi sendiri termasuk dalam pelaksanaan penanggulangan krisis kesehatan akibat pandemi ini.

Kebijakan yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Menteri Perhubungan, jelas memiliki tujuan untuk bisa mengendalikan berbagai macam bentuk penyebaran virus Covid-19. Dalam kasus ini yaitu dengan perjalanan antarkota di Indonesia. Proses pengendalian, pencegahan, dan penanganan penyebaran virus Covid-19 ini mengharuskan setiap masyarakat untuk menunjukkan sertifikat vaksin yang sudah mereka terima sebagai syarat penggunaan transportasi dan mobilitas masyarakat di kehidupan sehari-harinya.

Sementara itu, dengan tidak mengindahkan instruksi tersebut sikap yang dilakukan oleh Pemerintah Jawa Tengah justru sebaliknya. Hal ini menyebabkan terjadinya perbedaan pengaturan mengenai penggunaan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan antarkota. Hal ini dapat dikaji berdasarkan teori sistem hukum bahwa tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dilaksanakan.

Untuk menjalankan pemerintahannya, pemerintah pusat harus terhubung dengan pemerintah daerah yang terjalin dengan baik dan harmonis. Dengan tujuan tersebut, tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam sebuah sistem hukum mengharuskan adanya

sinkronisasi dan harmonisasi antara Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan lainnya. Sebab, sistem hukum merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan saling berhuungan. Sebuah sistem hukum dapat berjalan jika keseluruhan peraturan perundang-undangan sejalan dan tidak berbenturan satu sama lain.

Perjalanan Antarkota bila Suatu Daerah belum Mengatur tentang Sertifikat Vaksin sebagai Syarat Perjalanan pada Masa PPKM Level 3

Perjalanan antarkota yang dilakukan oleh masyarakat pada masa PPKM Level 3 menjadi sebuah hal yang menjadi sorotan publik. Seluruh negara di seluruh dunia—khususnya di Indonesia—telah digemparkan dengan kemunculan virus Covid-19. Hal tersebut juga berdampak kepada ruang gerak dan mobilitas masyarakat di kehidupannya masing-masing. Himbauan *social distancing* dan *physical distancing* yang ditetapkan oleh pemerintah bagi seluruh masyarakat Indonesia guna mencegah penularan Covid-19. Selain itu, banyak perubahan yang terjadi di masa pandemi ini yang kemudian dikenal dengan sebutan *new normal*.

Dengan semua upaya yang dilakukan oleh pemerintah baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah demi percepatan penanganan dan penanggulangan virus Covid-19 maka dibentuklah program vaksinasi nasional. Seluruh masyarakat Indonesia harus menerima dosis vaksin Covid-19 guna mencegah penularan Covid-19 secara masif pada masa PPKM Level 3 di berbagai daerah.

Dalam konteks penanggulangan penyebaran virus Covid-19, kerja sama dan koordinasi menjadi kata kunci. Koordinasi antara pusat dan daerah atau koordinasi lintas kementerian dan lembaga akan memudahkan implementasi kebijakan PPKM dan penekanan penyebaran virus Covid-19. Berkaitan dengan hal tersebut, menjadikan sikap dan peraturan pemerintah daerah terkait prosedur dan syarat perjalanan juga seharusnya sesuai dengan peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah pusat tentang syarat perjalanan saat masa PPKM Level 3.

PPKM diberlakukan sesuai dengan kondisi dan situasi pandemi di masing-masing pemerintah daerah di tingkat kabupaten/kota maupun provinsi. Dengan diberlakukannya PPKM Level 3, pemerintah mengharapkan kembali berputarnya roda ekonomi masyarakat yang

terkena imbas secara merata akibat pandemi Covid-19 yang sudah terjadi sejak tahun 2020. Oleh karena itu, masyarakat diberi keringanan untuk berpergian ke luar kota dengan berbagai macam alasan dengan syarat menunjukkan sertifikat vaksin Covid-19.

Hal tersebut dikuatkan dengan dikeluarkannya Instruksi Mendagri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali. Pada Diktum keempatnya menjelaskan bahwa setiap pelaku perjalanan dengan transportasi darat yang menggunakan kendaraan bermotor perseorangan, sepeda motor, dan kendaraan bermotor umum wajib menunjukkan kartu vaksin—minimal dosis pertama—dan surat keterangan hasil negatif tes RT-PCR yang sampelnya diambil dalam kurun waktu maksimal 2x24 jam sebelum keberangkatan atau hasil *rapid test antigen* yang sampelnya diambil dalam kurun waktu maksimal 1x24 jam sebelum keberangkatan sebagai persyaratan melanjutkan perjalanan.

Beberapa daerah terlihat sigap dan tanggap merespon instruksi yang dikeluarkan Menteri Dalam Negeri tersebut, seperti halnya Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang langsung mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur DKI No. 1026 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3 *Corona Virus Disease* 2019. SK tersebut bertujuan untuk mengikuti instruksi menteri dalam negeri tentang pemberlakuan PPKM Level 3.

Di dalam keputusan tersebut, dijelaskan pada diktum keempat bahwa selama masa Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 setiap orang yang melakukan aktivitas pada tiap-tiap sektor/tempat harus sudah divaksinasi Covid-19 (minimal dosis pertama), kecuali bagi warga yang masih dalam tenggang tiga bulan pasca terkonfirmasi Covid-19 dengan hasil laboratorium. Penduduk yang kontra indikasi dilakukan vaksinasi covid-19 berdasarkan hasil pemeriksaan medis dengan bukti surat keterangan dokter dan anak-anak usia kurang dari 12 tahun. Di dalam aturan tersebut, juga menjelaskan—terutama sektor transportasi umum—bahwa setiap pengendara, pekerja, dan pengguna transportasi umum wajib telah divaksinasi Covid-19.

Beberapa pemerintah daerah yang lain juga turut merespon kehadiran instruksi Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang penggunaan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan bagi masyarakatnya. Tidak hanya Provinsi DKI Jakarta yang merespon Instruksi Mendagri No. 35

Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali yang di dalamnya mengatur tentang pemberlakuan sertifikat vaksin Covid-19. Seperti halnya Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang juga mengeluarkan Surat Edaran No. 133/KS.01.01/Hukham tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat *Corona Virus Disease* 2019. Dalam surat edaran tersebut dijelaskan pada diktum kedua poin I, yaitu:

1. pelaku perjalanan domestik yang menggunakan mobil pribadi, sepeda motor, dan transportasi umum jarak jauh—pesawat udara, bis, kapal laut, dan kereta api, harus:
 - a. menunjukkan kartu vaksin (minimal vaksinasi dosis pertama);
 - b. menunjukkan PCR H-2 untuk pesawat udara serta antigen (H-1) untuk moda transportasi mobil pribadi, sepeda motor, bis, kereta api, dan kapal laut;
 - c. ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 1) dan angka2) hanya berlaku untuk kedatangan dan keberangkatan dari dan ke wilayah yang ditetapkan sebagai PPKM Level 4 serta tidak berlaku untuk transportasi dalam wilayah aglomerasi, seperti wilayah Jabodetabek; dan
 - d. untuk sopir mobil ambulans/kereta jenazah, kendaraan logistik dan transportasi barang lainnya, dan sopir kendaraan yang digunakan untuk pelayanan publik, seperti air minum, persampahan, limbah, pemadam kebakaran, dan sejenisnya, dikecualikan dari ketentuan memiliki kartu vaksin.

Pemerintah Provinsi Jawa Timur juga melakukan hal yang serupa yaitu mengikuti instruksi Menteri Dalam Negeri dengan turut mengeluarkan peraturan daerah yang di dalamnya juga mengatur tentang penggunaan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan bagi masyarakatnya. Pemerintah Provinsi Jawa Timur menjelaskan pengaturan sertifikat vaksin yang digunakan sebagai syarat perjalanan seperti yang tercantum dalam Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/450/KPTS/013/2021 tentang Pelaksanaan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4 dan Level 3 *Corona Virus Disease* 2019 di Jawa Timur diktum kedua poin N, yaitu:

2. N. pelaku perjalanan domestik yang menggunakan mobil pribadi, sepeda motor, dan transportasi umum jarak jauh—pesawat udara, bis,

kapal laut dan kereta api—harus:

- a. menunjukkan kartu vaksin (minimal vaksinasi dosis pertama);
- b. menunjukkan PCR H-2 untuk pesawat udara serta antigen (H-1) untuk moda transportasi mobil pribadi, sepeda motor, bis, kereta api, dan kapal laut;
- c. ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 1) dan angka 2) hanya berlaku untuk kedatangan dan keberangkatan dari dan ke Jawa dan Bali serta tidak berlaku untuk transportasi dalam wilayah aglomerasi sebagai contoh untuk wilayah Jabodetabek; dan
- d. untuk sopir kendaraan logistik dan transportasi barang lainnya dikecualikan dari ketentuan memiliki kartu vaksin.

Melihat apa yang dilakukan oleh beberapa pemerintah provinsi lainnya, Pemerintah Provinsi Banten juga turut mengeluarkan produk hukum yang mengatur tentang penggunaan sertifikat vaksin sebagai syarat aktivitas masyarakatnya sehari-hari. Dalam Instruksi Gubernur Nomor 26 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) level 4, level 3 dan level 2. Instruksi tersebut berlaku 10 Agustus 2021 hingga 16 Agustus 2021.

Pemerintah Provinsi Banten mengatur tata cara penggunaan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan bagi masyarakat yang hendak menggunakan transportasi. Dalam diktum keempat huruf P Instruksi Gubernur Nomor 26 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) level 4, level 3 dan level 2 menjelaskan bahwa:

p. pelaku perjalanan domestik yang menggunakan mobil pribadi, sepeda motor, dan transportasi umum jarak jauh—pesawat udara, bis, kapal laut dan kereta api—harus:

- e. menunjukkan kartu vaksin (minimal vaksinasi dosis pertama);
- f. menunjukkan PCR H-2 untuk pesawat udara serta antigen (H-1) untuk moda transportasi mobil pribadi, sepeda motor, bis, kereta api, dan kapal laut.

Beberapa kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah tersebut jelas telah sesuai dengan amanah instruksi Menteri Dalam Negeri tentang penanganan penyebaran virus Covid-19. Hal tersebut memberikan penjelasan bahwa gubernur selaku kepala daerah otonom dan wakil pemerintahan pusat harus mengikuti aturan yang

dikeluarkan dari pemerintah pusat. Hal ini bertujuan agar tercapainya percepatan penanganan dan penyebaran Covid-19.

Beberapa aturan mengenai pelaksanaan PPKM Level 3 di Indonesia terutama sesuai dengan Instruksi Mendagri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali, hal-hal mengenai pemerintah daerah yang tidak taat kepada pemerintah pusat selama berlangsungnya kebijakan ini maka daerah penyelenggara pemerintahan daerah tersebut akan mendapatkan sanksi seperti yang sudah tercantum dalam diktum kelima belas. Di dalam aturan tersebut, dijelaskan bahwa pemerintah pusat telah menegaskan bagi daerah yang tidak mengikuti aturan pusat akan terkena sanksi administratif sesuai dengan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Pemerintah daerah dalam hal membuat kebijakan diatur sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai mana dalam konsep negara kesatuan yang bersifat desentralisasi. Dalam konteks negara kesatuan, daerah hanya dibagi kewenangan akan tetapi tetap harus kembali lagi ke pusat. Dalam hal penerapan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan antarkota, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk mengatur hal tersebut sesuai dengan arahan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pengaturan tentang penerapan sertifikat vaksin sebagai syarat penggunaan transportasi sedianya dianggap sebagai salah satu langkah *preventif*/pencegahan dari penyebaran virus Covid-19 di Indonesia, terutama dalam sektor transportasi dan mobilitas masyarakat. Hal ini seharusnya menjadi poros utama bagi setiap kepala daerah untuk mengikuti aturan tersebut yang bertujuan terciptanya harmonisasi dan sinkronisasi terkait dengan penegakkan penerapan sertifikat vaksin tersebut.

Dalam beberapa penetapan keputusan dan aturan tersebut, terlihat bahwa kewajiban menunjukkan sertifikat vaksinasi Covid-19 di ruang publik timbul ketika pemerintah melakukan pelonggaran atas pembatasan kegiatan. Dengan berdasarkan pada jumlah orang yang divaksin meningkat, muncul wacana untuk melonggarkan larangan dan hambatan. Dengan catatan pengecualian bagi mereka yang sudah mendapatkan vaksinasi Covid-19—baik dosis pertama maupun dosis penuh. Penggunaan sertifikat vaksin seakan menjadi hal wajib sebagai “kartu sakti” yang harus dimiliki oleh masyarakat dalam melakukan kegiatannya sehari-hari. Hal ini menjadi permasalahan bagi masyarakat yang belum divaksin bahkan

tidak bisa divaksin. Sebab, ketentuan ini dinilai diskriminatif terhadap masyarakat yang belum dan tidak dapat divaksin karena beberapa alasan yang mereka sendiri tidak ingin.

Kenyataan tentang penerapan sertifikat vaksin sebagai syarat transportasi pada masa PPKM level 3 terdapat beberapa pemerintah daerah yang tidak mengikuti hal tersebut. Dalam hal ini yaitu Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Dalam sebuah kesempatan Ganjar Pranowo—Gubernur Jawa Tengah—menjelaskan bahwa Jawa Tengah belum bisa mengikuti aturan tersebut dengan alasan belum tingginya jumlah vaksinasi di daerahnya. Menurut Ganjar, pemberian kelonggaran bagi mereka yang sudah divaksin untuk bepergian kurang tepat. Hal itu membuat keadilan di masyarakat tercederai.

Hal ini menjadi sorotan, terutama atas sikap Pemerintah Daerah Jawa Tengah yang tidak mengindahkan Instruksi Mendagri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali yang mengharuskan masyarakat menunjukkan sertifikat vaksinnnya sebagai syarat perjalanan untuk mendukung mobilitas masyarakat. Hal ini menjadi rancu, pasalnya di dalam diktum kesatu instruksi tersebut juga sudah disebutkan bahwa sebagian besar kabupaten/kota di Jawa Tengah ditetapkan untuk menerapkan PPKM Level 3, seperti Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Magelang, Kabupaten Brebes, Kabupaten Pemalang, Kabupaten Grobogan, Kabupaten Tegal, Kabupaten Pati, Kabupaten Banjarnegara, Kabupaten Batang, Kabupaten Rembang, Kabupaten Semarang, Kabupaten Kendal, Kabupaten Demak, Kota Semarang, Kota Pekalongan, Kabupaten Blora, dan Kabupaten Temanggung.

Ketidakharmonisan sikap pemerintah daerah dan aturan dari pemerintah pusat mengakibatkan kebingungan dan ketidakpastian penggunaan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan bagi mobilitas masyarakat. Disisi lain masyarakat perlu adanya kepastian hukum yang melindungi mobilitas agar dapat melakukan perjalanan sesuai dengan peraturan yang berlaku, serta aman dalam melakukan perjalanan dan mobillitas saat masa PPKM Level 3.

Menurut Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Otto memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh yang mendefenisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu, yaitu:

1. tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten, dan mudah diperoleh (*accessible*);
2. instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
3. warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
4. hakim-hakim (peradilan) mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum dan keputusan peradilan secara konkret dilaksanakan.⁸⁷

Hukum harus ditegakkan oleh semua elemen di dalamnya baik dari penegak hukumnya maupun masyarakatnya agar terciptanya kepastian hukum. Ketidakpastian hukum akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat dan akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main hakim sendiri. Keadaan seperti ini menjadikan kehidupan berada dalam suasana *social disorganization* atau kekacauan sosial.⁸⁸

Tentu saja hal tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah. Sebab, pemerintah mempunyai fungsi pengaturan yang mengharuskan pemerintah untuk harmonis serta sinkron dalam segi pembuatan aturan, terutama mengenai pemberlakuan penggunaan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan pada masa PPKM Level 3. Hal ini memberi penekanan bahwa pengaturan tidak hanya kepada rakyat tetapi kepada pemerintah sendiri. Artinya, dalam membuat kebijakan kehidupan lebih dinamis yang mengatur kehidupan masyarakat. Tambahan pula, untuk meminimalkan intervensi negara dalam kehidupan masyarakat. Dapat disimpulkan, fungsi pemerintah adalah mengatur dan memberikan perlindungan kepada masyarakat dalam menjalankan kehidupannya sebagai warga negara.

Pemberlakuan sertifikat vaksin sebagai syarat bepergian dan perjalanan antarkota bertujuan agar mendorong partisipasi masyarakat dalam menyukseskan program vaksinasi Covid-19, tentunya patut didukung. Sebab, terdapat keseriusan pemerintah dalam menghadapi pandemi lewat cara melindungi warganya serta menekan penularan. Hal itu dapat dilakukan dengan vaksinasi. Di titik ini, orang dapat bersepakat

⁸⁷ L.j Van Apeldoorn, *Op. Cit.* hlm. 84.

⁸⁸ *Ibid.* hlm. 85

dengan kebijakan tersebut. Di sisi lain, terdapat persoalan lain yang mesti menjadi pertimbangan serius pemerintah sebelum mengambil langkah pemberlakuan kebijakan kartu vaksin tersebut. Hal tersebut yaitu pengaturan terhadap mobilitas masyarakat pada masa PPKM Level 3 yang bergantung terhadap sertifikat vaksin tersebut.



BAGIAN VII

Konklusi Kajian

Penyelarasan peraturan mengenai penerapan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan dan penggunaan transportasi pada masa PPKM Level 3 di wilayah Jawa dan Bali yang sudah dijelaskan dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali, tidak berjalan sesuai dengan instruksi tersebut.

Hal ini terjadi karena Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tidak mengindahkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali dengan alasan belum meratanya vaksinasi di Provinsi Jawa Tengah sehingga Pemerintah Daerah Jawa Tengah tidak memberlakukan sertifikat vaksin Covid-19 sebagai syarat perjalanan masyarakatnya.

Kondisi tersebut menjelaskan bagaimana ketidakharmonisan antara peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dengan sikap yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang harusnya mengikuti peraturan tersebut guna mencapai percepatan penanganan virus Covid-19 di Indonesia.

Dilain sisi, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sudah mengikuti dan menjalankan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali dengan

mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta yang di dalamnya mengatur tentang pemberlakuan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan bagi masyarakatnya.

Perjalanan antarkota pada saat penerapan masa PPKM Level 3 menjadi sebuah hal yang rancu sebab ketidakharmonisan antara aturan pemerintah pusat dan sikap pemerintah daerah ini menjadikan penanganan Covid-19—terkhusus tentang pemberlakuan sertifikat vaksin sebagai syarat penggunaan sarana transportasi untuk masyarakat yang hendak berpergian—menjadi rancu. Di satu sisi, ada beberapa daerah yang cepat dan tanggap menanggapi instruksi Mendagri dengan langsung mengeluarkan keputusan gubernur. Di sisi lain, masih ada daerah yang tidak mengindahkan instruksi tersebut dengan alasannya masing-masing.

Hal ini menimbulkan pertentangan dan kebingungan pada masyarakat, khususnya yang hendak berpergian menggunakan transportasi dari daerah yang memiliki kebijakan sertifikat vaksin sebagai syarat penggunaan transportasi ke daerah yang belum memiliki aturan khusus terkait penggunaan sertifikat vaksin sebagai syarat penggunaan transportasi ataupun sebaliknya. Pemerintah juga harus memastikan dan menjamin ketersediaan dan penyebaran vaksin merata ke semua daerah.

Pemerintah juga harus mempertimbangkan masyarakat yang mengidap penyakit tertentu yang secara medis tidak disarankan disuntik vaksin. Tidak kalah penting adalah bagaimana perlindungan negara kepada masyarakat tidak berdampak pada tercederainya hak-hak mereka dalam mendapatkan pelayanan publik. Hal ini perlu dipertimbangkan dan diperhatikan agar tidak menimbulkan diskriminasi. Jangan sampai kartu vaksin—dalam derajat tentu—hendak dijadikan instrumen legitimasi dalam mendiskreditkan hak-hak masyarakat. Bagaimanapun juga, semua orang tentu ingin mendapat perlindungan dan perlakuan yang sama dari negara. Dalam kenyataannya, tidak semua orang beruntung untuk mendapatkan itu. Pemerintah juga harus memperhatikan bagaimana dampak pemberlakuan kartu vaksin.



DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Asikin, Zainal. 2012. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Asshiddiqie, Jimly dan Ali Safa'at. 2006. *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Astawa, I Gde Pantja. 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: PT. Alumni.
- Badudu, J.S. dan Sutan Mohammad Zain. 1994. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Djumala, Darmansjah. 2013. *Soft Power Untuk Aceh Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Gustav, Radbruch. 2012. *Tujuan Hukum*. Terjemahan Shidarta. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- H. Salim Hs. 2010. *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Handayani, Oti. 2021. *Kontroversi Sanksi Denda Pada Vaksinasi Covid-19 Dalam Perspektif Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan*. Jakarta: Kratha Bhayangkara.
- Hasanah Thorik, Sylvia. 2020. *Efektivitas Pembatasan Sosial Berskala Besar Di Indonesia Dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19*. Yogyakarta: Buletin Hukum Dan Keadilan.

- Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. 2015. *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Mahardika.
- Huda, Ni'matul. 2008. *UUD 1945 & Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: Rajawali Press.
- _____. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media.
- _____. 2012. *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press.
- J.C.T. Simorangkir, et al. 2008. *Kamus Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Jazim Hamidi, et al. 2012. *Teori dan Hukum Perancangan Perda*. Malang: Universitas Brawijaya Press.
- Juanda. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung: Alumni.
- Kaho, Josep Riwu. 1996. *Mekanisme Pengontrolan dalam Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: Bina Aksara.
- Kansil. 2009. *Kamus Istilah Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Karsono, Bambang dan Amalia Syauket. 2021. *Buku Ajar Otonomi Daerah Perspektif Human Security dalam Negara Demokrasi*. Bekasi: Ubhara Jaya Press.
- Kurnianingrum, Trias Palupi. 2021. *Perlukah Persyaratan Sertifikat Vaksinasi COVID-19 Di Ruang Publik?* Jakarta: Info Singkat.
- Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2013. *Penelitian Hukum*. edisi revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- _____. 2015, *Pengantar Ilmu Hukum*. edisi ketujuh. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mertokusumo, Sudikno. 2007. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Moonti, Roy Marthen. 2017. *Ilmu Perundang-Undangan*. Makassar: Keretakupa.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum Dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

- Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo.
- Palupi Kurnianingrum, Trias. 2021. *Perlukah Persyaratan Sertifikat Vaksinasi COVID-19 Di Ruang Publik?*. Jakarta: Info Singkat Vol. XIII, No.16/II/Puslit.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. 1993. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rato, Dominikus. 2010. *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Sarundajang. 2012. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Shidarta, L. V. A. 2006. *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*. Bandung: PT Repika Aditama.
- Siswanto, Sunarno. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soeroso. 2011. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: PT. Sinar Grafika.
- Syamsuddi, Aziz. 2011. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Thorik, Sylvia Hasanah. 2020. *Efektivitas Pembatasan Sosial Berskala Besar Di Indonesia Dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19*. Jakarta: Buletin Hukum Dan Keadilan.
- Yuliandri. 2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Peraturan
- Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, dan Level 2 *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali..
- Surat Edaran Kementerian Perhubungan No. 56 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang dalam Negeri dengan Transportasi Darat pada Masa Pandemi Covid-19.
- Surat Keputusan Gubernur DKI No. 1026 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4 *Corona Virus Disease* 2019
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Jurnal

- Bakarbessy, A.D. *Realitas Pelaksanaan Desentralisasi di Indonesia*. 2011. Ambon: Logika, Vol. 9. Nomor 1.
- Mahardika, Ahmad Gelora. *Kedudukan Hukum PPKM Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. 2021. Tulungagung: Hukum Tatanegara IAIN Tulungagung.
- Suharjono, Muhammad. 2014 “*Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*”, DIH Jurnal Ilmu Hukum.
- Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif Dan Akuntabel)*. 2011. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Tri Widodo, Agus. 2021 ”*Urgensi Peraturan Daerah Sebagai Social Engineering dalam Penanganan Covid-19*”, Magelang: Jurnal Jendela Inovasi Daerah,
- Wenny, Cherrya Dhia. *Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Kinerja Keuangan Pada Pemerintah Kabupaten dan Kota Di Propinsi Sumatera Selatan*. 2012. Palembang: Jurnal Ilmiah STIE MDP. Vol. 2, No. 1.

Internet

- Chasani, Ichwan. (2021). “Banyak yang Belum Divaksin, Jateng Belum Terapkan Syarat Sertifikat Vaksin bagi Orang yang Bepergian”. *Tribunnews*, dilihat pada 12 April 2022. <<https://wartakota.tribunnews.com/2021/08/10/banyak-yang-belum-divaksin-jateng-belum-terapkan-syarat-sertifikat-vaksin-bagi-orang-yang-bepergian>>.
- Ihsanuddin. 2020. “Fakta Lengkap Kasus Pertama Virus Corona Di Indonesia”. *Kompas*, dilihat 12 April 2022. <<https://nasional.kompas.com/read/2020/03/03/06314981/fakta-lengkap-kasus-pertama-virus-corona-di-indonesia>>.
- Kementrian Kesehatan, <https://vaksin.kemkes.go.id/#/vaccines> (2 Desember 2021).

Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/harmonisasi> (2 Desember 2021).

NN., “Memahami Kepastian dalam Hukum”, <http://ngobrolinhukum.wordpress.com> (25 Maret 2022).

