

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan bahwa “Indonesia adalah Negara hukum”¹. Hal tersebut mengartikan bahwa ide juga konsep Negara Hukum dimaksudkan dengan tujuan untuk menghindari pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan 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 jabatan dan kekuasaan.

Negara hukum dalam hal pengembangan hukum berupa ilmu di bidang perundang-undangan dapat mendorong fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan yang sangat diperlukan kehadirannya.² Demikian pula bahwa pengembangan hukum berupa ilmu di bidang perundang-undangan dilakukan untuk mewujudkan Indonesia sebagai Negara hukum, dan dalam hubungan ini 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 tahun 2020, seluruh Negara di dunia digemparkan dengan munculnya virus baru yang mengerikan karena penyebarannya yang cepat dan efek terpaparnya bisa menghilangkan nyawa manusia. Virus ini dikenal dengan sebutan *Corona Virus Disease 2019* atau *COVID-19*. Virus tersebut mengganggu kestabilan dunia dalam berbagai hal, khususnya kesehatan. Hingga pada akhirnya *World Health*

¹ Pasal 1 ayat (3), Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Moonti, Roy Marthen. "Ilmu Perundang Undangan." Makassar: Keretakupa, 2017, hlm. 10

³ *Ibid.*

Organization (WHO) menetapkan *COVID -19* sebagai sebuah Pandemi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Pandemi merupakan wabah yang berjangkit serempak di mana – mana atau meliputi geografi yang luas.

Pandemi *COVID-19* memaksa perubahan secara drastis dan sangat cepat di hampir seluruh sendi kehidupan baik ekonomi, politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan.⁴ Penyebaran virus *COVID-19* terjadi secara masif dan sangat cepat, termasuk ke Indonesia. Indonesia melaporkan kasus pertamanya pada tanggal 2 Maret 2020 dimana Presiden Joko Widodo mengumumkan adanya dua kasus pasien positif *COVID-19* yaitu perempuan berusia 31 tahun dan ibu berusia 64 tahun.⁵ Pemerintah dengan tanggap langsung menetapkan situasi darurat kesehatan, Hal tersebut dibuktikan dengan langsung 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, dalam menetapkan kebijakan di daerah masing-masing harus memperhatikan kebijakan Pemerintah Pusat.⁶

Terjadinya Pandemi *COVID-19* memperlihatkan bagaimana kinerja Pemerintah di seluruh Negara terpapar, dalam menjalankan roda Pemerintahannya terlihat begitu ragu dan kebingungan dalam menanggulangi dan mengantisipasi Virus ini. Virus *Covid - 19* tersebut adalah virus baru yang obat dan vaksinnnya pun saat itu belum ditemukan. Keamanan dan keberlangsungan hidup masyarakat masih

⁴ Otih Handayani, “*Kontroversi Sanksi Denda Pada Vaksinasi Covid-19 Dalam Perspektif Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan*”, KRTHA BHAYANGKARA | Volume 15 Number 1, June 2021, hlm. 85

⁵ <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*” Magelang: Jurnal Jendela Inovasi Daerah E-ISSN: 2621-8739 <https://jurnal.magelangkota.go.id> Volume IV No. 1, 2021, hlm. 2

menjadi Tanggung jawab Negara bagaimanapun situasi dan kondisinya. 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 kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁷

Pemerintah berupaya menanggulangi penyebaran covid dengan tanggap, beberapa cara yang sudah dilakukan antara lain yaitu dari penerapan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (selanjutnya penulis singkat menjadi PPKM). Disisi lain, Masyarakat merasakan dilema dalam kehidupannya. Karena dengan diterapkannya PPKM itu menjadi arti bahwa Mobilitas masyarakat juga dibatasi dalam aspek kehidupannya. Penerapan masa PPKM sendiri tidak menjadikan masyarakat merasa sepenuhnya nyaman dan terjaga, karena pada kenyataannya banyak masyarakat yang harus beraktifitas diluar rumah selama masa PPKM itu dilangsungkan. Melalui Instruksi Mendagri PPKM darurat dengan Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat Covid 19 di Wilayah Jawa dan Bali, pemerintah memutuskan melakukan relaksasi dengan berbagai kebijakan, di antaranya kewajiban menunjukkan sertifikat atau kartu vaksinasi Covid-19 untuk menikmati layanan ruang publik, seperti bandara, mal, restoran, stasiun, bioskop hingga tempat potong rambut.

Kementerian dalam Negeri langsung membuat instruksi resmi demi mengatur tentang Pelaksanaan penerapan masa PPKM tersebut, 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

⁷ Pembukaan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea keempat

perjalanan atau bepergian menggunakan transportasi di tengah PPKM level 3. Dalam Diktum Kelima Inmendagri tersebut poin o menjelaskan bahwa:⁸

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 Bali atau keberangkatan dari Jawa dan Bali ke luar Jawa dan Bali, serta tidak berlaku untuk transportasi dalam wilayah aglomerasi sebagai contoh untuk wilayah Jabodetabek;

4) Untuk perjalanan dengan pesawat udara antar kota 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,

Kementerian Perhubungan juga mengeluarkan beberapa aturan yang mengatur tentang Perjalanan Antar Kota selama masa PPKM. Kemenhub sendiri sudah mengeluarkan empat Surat Edaran yang mengatur pelaksanaan penggunaan Transportasi selama masa PPKM, yaitu:

- Surat Edaran Nomor 56 Tahun 2021 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dengan Transportasi Darat Pada Masa Pandemi COVID-19.

- Surat Edaran Nomor 57 Tahun 2021 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dengan Transportasi Udara Pada Masa Pandemi COVID-19.

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.

- Surat Edaran Nomor 58 Tahun 2021 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dengan Transportasi Perkeretaapian Pada Masa Pandemi COVID-19.

- 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 itu jarak jauh atau antarkota maupun wilayah aglomerasi, pembatasan kapasitas penumpang, dan pemberlakuan jam operasional, proses pengembalian tiket serta pengawasan serta Pengendalian di lapangan. Di dalam ketentuan keempat SE tersebut menjelaskan bahwa Pelaku perjalanan domestik yang menggunakan moda transportasi Jarak jauh seperti 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

“b). 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

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

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 masyarakat atau penduduknya bepergian dan beraktivitas di tempat umum, Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah sebagai salah satu Wilayah yang masih masuk kedalam daftar daerah 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 didalam 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.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 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>, 2 Oktober 2021, 14.23

Prinsip otonomi daerah pemerintah daerah sejatinya memang diberikan beberapa kewenangan untuk membuat kebijakan dalam memberikan pelayanan, peningkatan peran serta prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.¹² Merujuk pada penjabaran diatas, 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 dari mendagri tersebut, Sedangkan di dalam penjelasan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang - undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang - undangan dan Pembinaannya Yang dimaksud dengan “pengharmonisasian” antara lain pengharmonisasian dengan 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.

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. Disatu sisi ada beberapa daerah yang cepat dan tanggap menanggapi Instruksi Mendagri dengan langsung mengeluarkan Keputusan Gubernurnya, akan tetapi masih ada daerah yang tidak mengindahkan Instruksi tersebut dengan alasannya masing – masing. Hal ini menimbulkan pertentangan dan kebingungan pada masyarakat

¹²Bambang Karsono & Amalia Syauket, “*BUKU AJAR OTONOMI DAERAH, Perspektif Human Security dalam Negara Demokrasi*”, Bekasi: Ubhara Jaya Press, 2021, hlm 35.

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. Berdasarkan hal inilah, penulis ingin mengkaji dan membahas permasalahan tersebut dalam bentuk skripsi dengan judul **“HARMONISASI PENGATURAN FUNGSI SERTIFIKAT VAKSIN UNTUK PERJALANAN ANTAR KOTA PADA MASA PPKM LEVEL 3”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan yang telah Penulis uraikan di dalam latar belakang , identifikasi masalah yang akan dijadikan bahan penelitian yaitu Pelaksanaan penggunaan Sertifikat Vaksin *COVID-19* sebagai syarat administratif perjalanan antar kota seperti yang tertuang di 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* Khususnya Antara Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Jawa Tengah dinilai berjalan dengan tidak harmonis. Hal tersebut terjadi karena sikap Pemerintah Daerah Jawa Tengah yang tidak mengindahkan instruksi tersebut atau tidak mengeluarkan peraturan turunan yang mengatur tentang penggunaan Sertifikat Vaksin *COVID-19* sebagai syarat administratif perjalanan antar kota dengan alasan terlalu terburu – buru, mengingat pelaksanaan vaksinasi nasional belum dilakukan secara optimal dan merata ke seluruh masyarakat di Indonesia.

Terdapat Beberapa pemerintahan 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 Penggunaan Sertifikat Vaksin sebagai syarat perjalanan antar kota, 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.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, identifikasi masalah, serta pembatasan masalah diatas maka penulis akan melakukan penelitian dengan rumusan masalah, sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Harmonisasi Pengaturan Fungsi Sertifikat Vaksin Untuk Perjalanan Antar Kota Khususnya antara Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Jawa Tengah Pada Masa PPKM Level 3?
2. Bagaimanakah Perjalanan Antar Kota bila suatu daerah belum ada Pengaturan Tentang Sertifikat Vaksin Sebagai Syarat Perjalanan Pada Masa PPKM Level 3?

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam Penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui Harmonisasi Pengaturan Fungsi Sertifikat Vaksin Untuk Perjalanan Antar Kota Pada Masa PPKM Level 3 di Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Jawa Tengah
2. Untuk Mengetahui Kepastian persyaratan Perjalanan Antar Kota bila suatu daerah belum ada Pengaturan Tentang Sertifikat Vaksin Sebagai Syarat Perjalanan

1.4.2. Manfaat Penelitian

1.4.2.1. Manfaat Teoritis

Diharapkan Hasil Penelitian ini dapat digunakan untuk menambah Referensi dan/atau sebagai bahan Penelitian lanjutan bagi mahasiswa atau peneliti yang akan mengkaji ilmu hukum mengenai harmonisasi pengaturan tentang penggunaan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan antar kota.

1.4.2.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan kepada Pemerintah dan Pembuat aturan dalam merumuskan suatu peraturan mengenai Penggunaan Sertifikat Vaksin.

1.5 Kerangka Teoritis, Kerangka Konseptual, dan Kerangka Pemikiran

1.5.1. Kerangka Teoritis

1.5.1.1. Teori Kepastian Hukum

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

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

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

kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu :¹⁴

- 1) Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintah) 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) 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, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum yang membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan; dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebani atau dilakukan oleh negara terhadap individu.¹⁵

1.5.1.2. Teori 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 perbuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan *super dan sub-ordinasi* dalam konteks spasial.¹⁶ Berbicara mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, maka kita 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

¹⁴ Soeroso, 2011. *Pengantar Ilmu Hukum*, Pt. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 140

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan ke-7, 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

dengan kaidah berjenjang di mana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti 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*), bukan bagian dari peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorshriften*), namun merupakan sumber dari semua sumber (*the source of the sources*) dari tatanan peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya. 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 dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norma yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Hal tersebut menjelaskan bahwa hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga - lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*Inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.¹⁸

¹⁷ Ni'matul Huda, “*UUD 1945 & Gagasan Amandemen Ulang*”, Jakarta: Rajawali Press, 2008, h. 54-55.

¹⁸ Aziz Syamsuddi, “*Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*”, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm 14-15.

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

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

¹⁹ I Gde 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 : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, hlm.170.

²¹ I Gde Pantja Astawa, "*Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*", Bandung; PT. Alumni, 2008, hlm 37.

1.5.1.3. Teori Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Otonomi daerah dan konsep Desentralisasi Secara etimologis, 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, *auto* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan, yang dapat diartikan secara harfiah otonomi dapat berarti hukum atau peraturan sendiri.

Istilah otonom menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia berarti memiliki hak dan kekuasaan untuk mengatur diri sendiri.²² Menurut Kamus Hukum, otonomi berasal dari kata *autonomi* yang berarti hak dari daerah untuk mengurus sendiri rumah tangganya dalam batas-batas tertentu.²³

Otonomi daerah mengatur tentang hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila:²⁴ pertama, urusan urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan

²² .J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain, "*Kamus Umum Bahasa Indonesia*", Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 969.

²³ J.C.T. Simorangkir, dkk, "*Kamus Hukum*", Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 11.

²⁴ Bagir Manan, "*Menyongsong Fajar Otonomi Daerah.*" Yogyakarta: Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001. hlm 57

antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Otonomi luas biasa bertolak 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.²⁵

Menurut Siswanto Sunarno, terdapat 2 (dua) pemikiran tentang otonomi daerah sebagai berikut:²⁶

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-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.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Siswanto Sunarno, "*Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*", Jakarta: Sinar Grafika, 2009 hlm. 8.

1. Digunakan 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.²⁷

Menurut Siswanto Sunarno, berdasarkan asas umum pemerintahan ini, yang menjadi urusan pemerintahan daerah meliputi hal sebagai berikut:²⁸

- 1) Bidang legislasi, yakni 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 keimbangan 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. Menurut Juanda,²⁹ sebagai salah satu sendi negara yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*), desentralisasi merupakan pilihan yang tepat dalam rangka menjawab berbagai persoalan yang dihadapi negara dan bangsa sekarang dan di masa datang. Pentingnya desentralisasi pada prinsipnya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor *heterogenitas* dan kekhususan daerah yang melingkunginya seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat atau pemerintah atasan merupakan hal yang tidak mungkin dengan

²⁷ Bambang Karsono & Amalia Syauket, *Op.Cit*, hlm.51

²⁸ Siswanto Sunarno, *Loc. Cit*.

²⁹ Juanda, “*Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*”, Bandung: Alumni, 2008, hlm. 111.

keterbatasan dan kekurangan hampir di semua aspek.

1.5.1.4. Fungsi – fungsi Pemerintahan

Berdasarkan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Otonomi Daerah, terdapat penjelasan mengenai klasifikasi tentang urusan pemerintahan daerah yang didalamnya terdapat urusan pemerintah absolut, konkurenn 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 serta 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 diatas 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 masyarakat menemukan jalan keluar dalam menghadapi setiap persoalan.

Seperti yang sudah dijelaskan diatas, Dalam hal penanganan dan pengendalian tentang penyebaran Covid – 19 ini pemerintah memiliki seluruh tanggung jawab secara utuh bagi keselamatan dan kesehatan masyarakatnya. Berdasarkan hal tersebut Pemerintah wajib memberikan

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

pelayanan, dan pengaturan yang berkaitan dengan penanganan dan pengendalian tentang covid-19 termasuk pengaturan tentang penggunaan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan antar kota yang penerapannya juga belum menemukan harmonisasi yang sempurna di beberapa daerah.

1.5.2. Kerangka Konseptual

Berdasarkan penjelasan di atas, guna memperjelas dan terarahnya penulisan ini, maka penulis memberikan suatu gambaran kerangka konseptual untuk merumuskan makna diantaranya :

1. Pengertian Harmonisasi

Dalam aspek ilmu hukum, harmonisasi memiliki pengertian yaitu upaya atau proses penyesuaian asas dan sistem hukum agar terwujud kesederhanaan/kemanfaatan hukum, kepastian hukum dan keadilan. Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan, *“Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan “pengharmonisasian” adalah proses penyelarasan substansi rancangan peraturan perundang-undangan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi peraturan perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional.”*³¹ Hal ini menjelaskan bahwa harmonisasi menjadi penting dalam mengatasi hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan antar norma-norma 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.

³¹ Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

2. Pengertian Sertifikat Vaksin

Sertifikat vaksin adalah bukti bahwa seseorang sudah melakukan ataupun mengikuti program vaksinasi baik dosis pertama maupun dosis kedua apapun jenisnya. Sertifikat Vaksinasi Internasional adalah surat keterangan yang menyatakan bahwa seseorang telah mendapatkan vaksinasi dan/atau profilaksis yang diperlukan untuk perjalanan internasional tertentu.³² Di dalam sertifikat vaksin, tertera beberapa identitas seseorang penerima vaksin, antara lain: terdapat nama, NIK, tanggal lahir, tanggal saat melakukan vaksinasi, hingga QR code.

3. Pengertian Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat

PPKM merupakan singkatan dari Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat. Melalui instruksi langsung dari Presiden, PPKM tertuang dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor 1 Tahun 2021.³³ PPKM diberlakukan guna menekan laju penyebaran Covid – 19. Hingga saat ini, PPKM masih diberlakukan di tiap – tiap daerah di Indonesia, dengan Level yang berbeda – beda.

4. Pengertian Otonomi Daerah

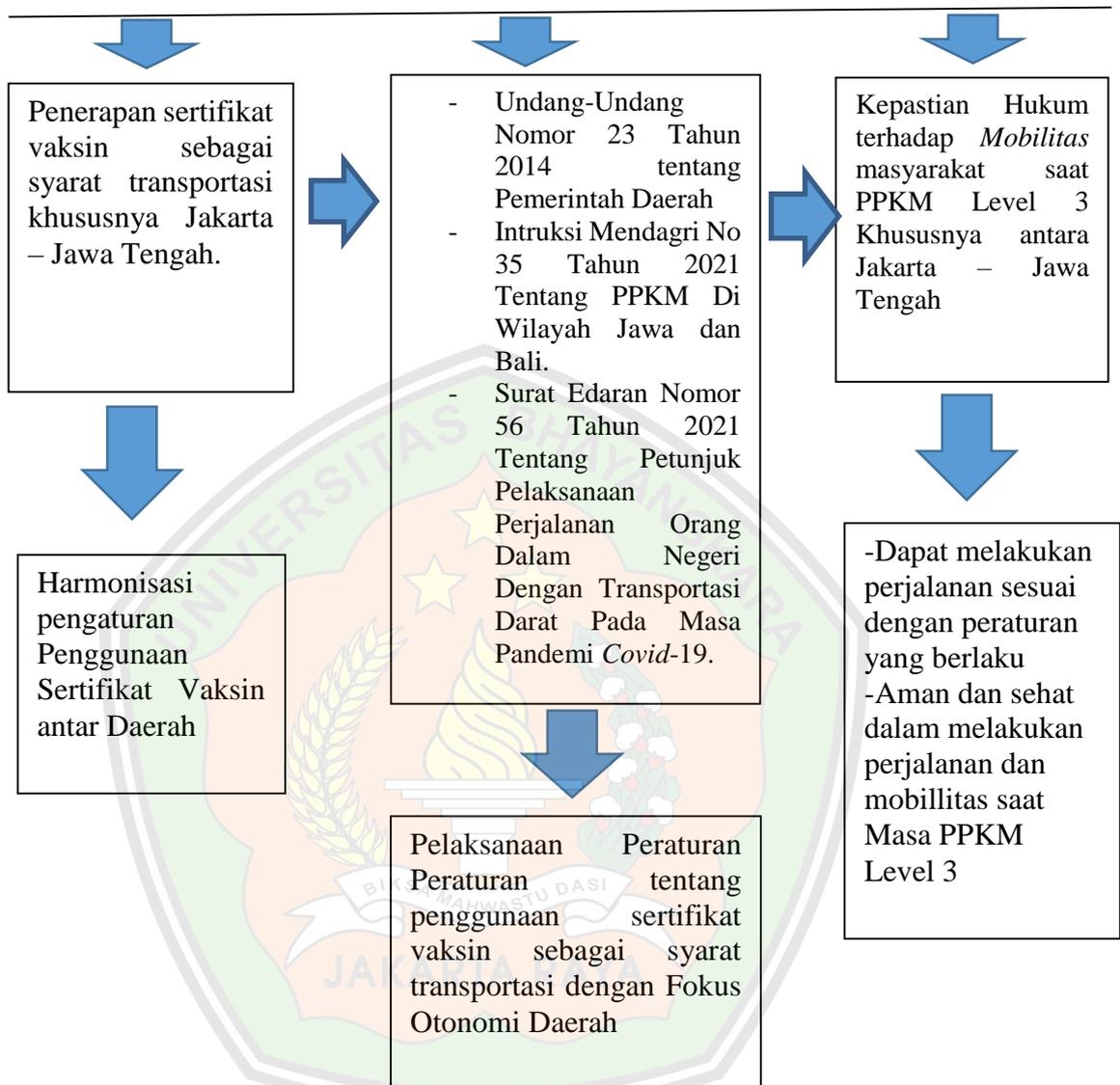
Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam UU No. 23 tahun 2014 pasal 1 ayat 6, pengertian Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁴

³² Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Pemberian Sertifikat Vaksinasi Internasional.

³³ Instruksi Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor 1 Tahun 2021.

³⁴ Pasal 1 ayat 6 Undang - Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

1.5.3. Kerangka Pemikiran



1.6 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Identifikasi dan Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Kerangka Teori, Konseptual dan Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang otonomi daerah, harmonisasi pengaturan sertifikat vaksin sebagai syarat perjalanan antar kota, dan PPKM

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang jenis penelitian, metode pendekatan, sumber bahan hukum, metode pengumpulan bahan hukum, dan metode analisis data.

BAB IV PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang hasil analisis terhadap Harmonisasi Pengaturan Fungsi Sertifikat Vaksin Untuk Perjalanan Antar Kota Pada Masa PPKM Level 3 dan Perjalanan Antar Kota bila suatu daerah belum ada Pengaturan Tentang Sertifikat Vaksin Sebagai Syarat Perjalanan Pada Masa PPKM Level 3?

BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan bab penutup yang membahas mengenai simpulan dan saran dari penulisan skripsi.