

## URGENSI DITERBITKANNYA INSTRUKSI MENTERI DALAM NEGERI DAN SEJUMLAH PERATURAN LAINNYA DI DAERAH TERKAIT DENGAN PEMBERLAKUAN PEMBATASAN KEGIATAN MASYARAKAT (PPKM)

ELWIDARIFA MARWENNY, HELFIRA CITRA, SRY WAHYUNI

elwidarifamarwenny@gmail.com

Universitas Dharma Andalas

**Abstract:** Regulation of Government No. 21 of 2020 confirms in the consideration that the Large-Scale Social Restriction (PSBB) policy is set taking into account the spread of Covid-19 with the number of cases and/or the number of deaths increasing and spreading across regions and across countries. After the policy related to PSBB, the government again issued a Ministerial Instruction concerning the Enforcement of Restrictions on Community Activities (PPKM) which was issued four times and not only that in a number of regions, PPKM policies were also implemented based on various regional policies in the form of circulars. Thus, the question arises: What is the urgency of the issuance of the Instruction of the Minister of Home Affairs and a number of other regulations related to the Enforcement of Restrictions on Community Activities (PPKM) and what are the legal implications of the issuance of the Instruction of the Minister of Home Affairs and a number of other regulations related to the Enforcement of Restrictions on Community Activities (PPKM). To answer this question, the author uses a normative juridical approach by reviewing a number of related regulations and a number of literatures so that it can be concluded that the instructions of the Minister of Home Affairs and a number of other regulations related to the Enforcement of Restrictions on Community Activities (PPKM) are fully arranged under the authority of the government. The government can assess whether a policy regulation needs to be issued or not especially related to the condition of the country in a disaster situation and the issuance of instructions from the minister of home affairs and a number of other regulations related to the Implementation of Restrictions on Community Activities (PPKM) does not violate the provisions of any law as long as it is carried out not outside the authority of the governments which has the authority and the implication is only an appeal for the community to comply with its implementation

**Keywords:** Instruction of Minister, PPKM, regulation

**Abstrak:** Peraturan Pemerintah No.21 Tahun 2020 menegaskan dalam konsiderans bahwa kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) ditetapkan dengan pertimbangan penyebaran Covid-19 dengan jumlah kasus dan/ atau jumlah kematian yang semakin meningkat dan meluas lintas wilayah dan lintas negara. Setelah kebijakan terkait dengan PSBB pemerintah kembali mengeluarkan Instruksi Menteri tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang dikeluarkan sebanyak empat kali dan tidak hanya itu disejumlah daerah juga berlaku kebijakan PPKM yang didasarkan pada berbagai kebijakan di daerah yang berupa surat edaran. Berdasarkan hal tersebut muncul pertanyaan Bagaimanakah urgensi diterbitkannya Intruksi Menteri dalam Negeri dan sejumlah peraturan lainnya terkait dengan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) dan bagaimana implikasi hukum diterbitkannya Intruksi Menteri dalam Negeri dan sejumlah peraturan lainnya terkait dengan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM). Untuk menjawab pertanyaan tersebut penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan cara mengkaji sejumlah regulasi yang berkaitan dan sejumlah literature sehingga di dapatkan kesimpulan bahwa instruksi menteri dalam negeri dan sejumlah peraturan lainnya terkait dengan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah. Karenanya hanya pemerintah yang dapat menilai apakah suatu peraturan kebijakan perlu dikeluarkan atau tidak apalgi terkait dengan kondisi negara dalam keadaan bencana dan diterbitkannya instruksi menteri dalam negeri dan sejumlah peraturan lainnya terkait dengan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) tidak menyalahi ketentuan UU manapun selama dilaksanakan tidak keluar dari kewenangan organ yang

memiliki kewenangan dan Implikasinya hanya berupa himbauan agar masyarakat mematuhi pelaksanaannya.

**Kata kunci:** Instruksi menteri, PPKM, Peraturan

### A. Pendahuluan

Virus baru yang menggemparkan melanda dunia pada awal Tahun 2020 dengan nama *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19) jenis (SARS-CoV-2) yang berasal Tiongkok tepatnya daerah Wuhan yang ditemukan pada akhir Desember 2019. Covid-19 ini menyerang burung, mamalia juga manusia sehingga menyebabkan penyakit. Pada manusia, virus Covid-19 ini menyerang saluran pernapasan pada tingkat ringan dan berat seperti pilek dan untuk tingkat yang berat dapat menyebabkan penyakit yang lebih mematikan seperti; SARS, MERS, dan Covid-19. Covid-19 kali pertama dilaporkan ke WHO pada tanggal 31 Desember 2019. Organisasi kesehatan dunia PBB melalui badan kesehatannya WHO menginformasikan kondisi darurat internasional karena virus ini. Dirjen WHO, Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus, menjelaskan karena mengkhawatirkannya penyebaran dan parahnya virus ini, penetapan tersebut perlu dilakukan. Hari Rabu Tanggal 11 Maret 2020 Tedros juga menyampaikan bahwa yang terkonfirmasi kasus covid-19 ini telah mencapai 118.000 lebih di 114 negara dan wilayah yang telah dimana 4.291 orang diantaranya telah meninggal dunia.

Indonesia pertama kalinya mendeteksi virus Covid-19 pada tanggal 2 Maret 2020, setelahnya dan kasus ini terus meningkat. Pada hari Selasa, Tanggal 31 Maret 2020 telah ada 1.528 orang pasien positif virus corona. 81 pasien menurut jumlah tadi dinyatakan sudah sembuh sedangkan 136 pasien lainnya meninggal dunia. Pada hari Senin Tanggal 13 April 2020 keluar keputusan Resmi dari Presiden Joko Widodo melalui Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 mengenai Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) yang menetapkan COVID-19 sebagai bencana nasional, selanjutnya sebagai upaya mengatasi penyebaran Covid-19 Pemerintah menerapkan pembatasan sosial berskala besar (PSBB) yang kemudian di dukung dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) (PP No.21 Tahun 2020)

PP No.21 Tahun 2020 ini merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan (UU Karantina Kesehatan). Dalam PP No.21 Tahun 2020 Pemerintah menegaskan bahwa kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) ditetapkan dengan pertimbangan penyebaran Covid-19 yang semakin meningkat dan meluas lintas wilayah dan lintas negara. Kebijakan PSBB dapat dikatakan sebagai langkah yang berbeda dari langkah sebelumnya yang hanya sekedar imbauan yang meminta masyarakat untuk mengisolasi diri di rumah. Setelah kebijakan terkait dengan PSBB pemerintah kembali mengeluarkan regulasi yaitu Instruksi Menteri tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang dimulai dengan PPKM level 1, level 2, level 3 dan level 4. Kebijakan PPKM dikeluarkan sebanyak empat kali dan tidak hanya itu disejumlah daerah juga berlaku kebijakan PPKM berdasarkan surat edaran dari kepala daerah. Kebijakan ini membuat penulis tertarik ingin meneliti lebih lanjut apakah PSBB tidak cukup efektif sehingga perlu dibuat kebijakan baru dengan nama PPKM yang sampai 4 level bahkan ada lagi PPKM Mikro dan PPKM Darurat. Untuk itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait Urgensi diterbitkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri dan sejumlah peraturan lainnya di daerah terkait dengan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM). Dalam penulisan ini penulis menggunakan azas pertanggung jawaban pemerintah dan *freies ermessen (discretion)* sebagai indikator untuk melihat seberapa perlunya kebijakan PPKM melalui Inmendagri dan Surat Edaran disejumlah daerah diterbitkan.

### B. Metodologi Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan adalah *yuridis normatif* untuk menjawab pertanyaan dalam rumusan masalah, yakni studi-studi kepustakaan untuk mencari konsep-konsep, pendapat-pendapat ataupun penemuan yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang

diteliti selanjutnya mendeskripsikan berdasarkan bahan-bahan hukum yang dikumpulkan penelitian kepustakaan (studi kepustakaan). Jenis data yang digunakan untuk menjawab persoalan yang di urai berasal dari data sekunder. Teknik pengolahan data dengan pengeditan terhadap data tersebut tanpa mengurangi nilai yuridisnya (*editing*). Analisis data yang digunakan adalah *kualitatif* dengan deskriptif atau uraian yang menyeluruh terhadap fakta-fakta yang terdapat di lapangan.

### C. Hasil dan Pembahasan

#### 1. Urgensi Diterbitkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri dan Sejumlah Peraturan Lainnya Terkait Dengan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM)

UU Karantina Kesehatan secara eksplisit tidak digunakan istilah PPKM melainkan Kekarantinaan Kesehatan, karantina rumah, karantina rumah sakit, karantina wilayah dan PSBB. Sebelum istilah PPKM digunakan terlebih dahulu istilah yang digunakan adalah PSBB yang kemudian di implementasikan dalam peraturan pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 sebagai peraturan pelaksana. PSBB adalah *Pembatasan Sosial Berskala Besar adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi.*

PSBB pertama kali diberlakukan di awal April 2020 sebagai upaya untuk menekan laju pertumbuhan covid namun ternyata tidak efektif untuk menekan laju pertumbuhan covid sehingga dicabut di akhir Juni 2021 karena penderita covid 19 terus mengalami peningkatan. Pada tanggal 20 Juli 2020 total yang terkonfirmasi covid-19 berjumlah 88.214 orang, sembuh 46.977 dan meninggal berjumlah 4.239 orang dan terus bertambah. Berdasarkan Laporan anekdotal masih banyaknya ditemukan keramaian di tempat-tempat umum di Jakarta dan daerah lain yang menerapkan PSBB juga merupakan salah satu penyebab tingginya laju pertumbuhan covid. Kebijakan PSBB mengharuskan pembatasan aktivitas dan pergerakan orang dan ini tentunya berdampak terhadap kesejahteraan masyarakat sehingga sebagian kantor-kantor tetap buka dan sebagian orang tetap bekerja karena didesak kebutuhan hidup. Banyak masyarakat yang terdampak secara ekonomi setelah pemberlakuan pembatasan sosial berskala besar (PSBB) di Jakarta karena terdapat perusahaan yang tutup yang menyebabkan pegawainya dirumahkan sehingga menjadi sulit untuk memenuhi kebutuhan hidup sehingga timbul harapan bagi masyarakat untuk mendapatkan bantuan sosial dari pemerintah untuk dapat menyambung hidup.

UU Karantina Kesehatan Pasal 52 (1) secara eksplisit memang di sebutkan bahwasanya kebutuhan dasar bagi masyarakat dan hewan ternak selama karantina ditanggung oleh pemerintah pusat. Hal ini membawa implikasi bahwasanya menjadi wajib bagi pemerintah Pusat untuk memberikan bantuan sosial bagi masyarakat yang terkena karantina rumah sebagai wujud tanggung jawab pemerintah. Pendapat ini diperkuat dengan adanya pernyataan Ridwan HR (2014) dalam bukunya Hukum Administrasi Negara sebagaimana yang dikutip oleh Muhammad Thohir menyebutkan bahwa bentuk pertanggung jawaban pemerintah ada 2 yaitu pertanggung jawaban yuridis dan politik. Penerapan PSBB dengan adanya kompensasi dari pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dasar bagi masyarakat merupakan keharusan karena merupakan wujud pertanggungjawaban pemerintah dalam menjalankan ketentuan yang ditetapkan oleh Undang-undang. Media online pikiran masyarakat mengungkapkan bahwa Pemerintah pusat, pemerintah provinsi sampai kota Kabupaten menyalurkan donasi pada rakyat selama pembatasan sosial berskala besar (PSBB) berlangsung. Bantuan dilakukan bertahap dan berjenjang dan setiap masyarakat yang berhak tidak akan sama jenis bantuannya. Gubernur Ridwan Kamil mengatakan, terdapat tujuh pintu donasi bagi warga lapisan bawah pada 5 daerah yg menerapkan PSBB pada Jawa Barat baik dari pemerintah wilayah maupun pemerintah pusat. Di Sumbar bantuan sosial sebesar Rp 250 miliar disiapkan oleh Gubernur selama Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang dilaksanakan di 19 kabupaten dan kota, dan hal serupa pun terjadi di kota-kota besar dan daerah-daerah lainnya di Indonesia.

Realitanya pemberian bantuan dalam rangka PSBB dalam kenyataannya tidak sepenuhnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat yang beragam ditambah dengan adanya

perpanjangan pelaksanaan PSBB. Tentu saja, ini memaksa masyarakat untuk meninggalkan rumah mereka guna menghidupi diri sendiri karena masyarakat tidak dapat sepenuhnya bergantung pada bantuan pemerintah dengan kebutuhan hidup yang tentunya berbeda-beda dari masyarakat. Kompensasi yang harus diberikan oleh pemerintah pada saat karantina kepada masyarakat yang harus dikarantina tentunya berdampak juga terhadap kondisi keuangan negara sedangkan sebagian masyarakatnya tetap membandel untuk keluar rumah. Berdasarkan hasil survey Pada Triwulan I-2020 Bank Indonesia mengindikasikan turunnya kondisi ekonomi di berbagai aspek. Nilai Saldo Bersih Tertimbang (SBT) dalam triwulan I-2020 senilai -5,56 persen yang menurun senilai 7,79 persen pada triwulan IV - 2019. Hal ini ditimbulkan karena terjadinya penurunan permintaan juga pasokan karena dampak covid-19 di hampir semua aspek. Berdasarkan hal ini bukan tidak mungkin ini yang menjadi penyebab digantinya kebijakan PSBB menjadi PPKM. Kebijakan PPKM sebagai pengganti PSBB dengan berbagai macam peraturan kebijakan dan juga berbagai macam nama yaitu PPKM jilid I, jilid II, PPKM mikro, PPKM Darurat tampaknya cukup membuat bingung sebagian masyarakat.

Secara umum Kebijakan PSBB dan PPKM memiliki beberapa perbedaan yaitu:

No	PSBB	PPKM
01	Diatur oleh UU No.6 Tahun 2018 dan PP No 21 Tahun 2020	Diatur oleh Inmendagri dan juga Surat Edaran untuk penerapan di daerah Kabupaten/Kota
02	Pelaksanaannya dengan sistem bottom-up (disulkan oleh pemerintah daerah dan disetujui oleh kementerian kesehatan)	Ditetapkan oleh pemerintah Pusat daerah mana yang harus melaksanakan PPKM (Top-Bottom)
03	Adanya dana bantuan Karantina wilayah (PSBB)	Pemerintah tidak menyediakan dana bantuan untuk pelaksanaan
04	Pembatasan Wilayah tertentu dalam suatu wilayah	Pembatasan kegiatan masyarakat secara terbatas pada Kota dan Kabupaten
05	Istilah yang digunakan PSBB	Istilah yang digunakan: PPKM PPKM Mikro PPKM Darurat

Pelaksanaan PPKM jika dilihat dari regulasi didasarkan pada Inmedagari yang diterbitkan beberapa kali sesuai dengan perubahan nama dan kebijakan dalam pelaksanaan PPKM. Kedudukan Inmendagri dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak dijelaskan secara eksplisit dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2012 yang memuat hierarki peraturan perundang-undangan. Namun di dalam pasal 8 (1) peraturan yang dikeluarkan oleh menteri sebagai suatu peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan pasal 8 ayat (2) bermakna bahwa Peraturan yang dikeluarkan oleh menteri diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan dan tentunya hal ini membawa konsekuensi bahwanya instruksi yang dikeluarkan oleh menteri memiliki kekuatan hukum mengikat jika diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ataupun dibentuk berdasarkan kewenangan hal inilah yang disebut dengan peraturan kebijakan atau legislasi semu. Pada prinsipnya, penggunaan wewenang oleh pejabat tentunya juga harus diikuti oleh tanggung jawab karena tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban sesuai dengan prinsip "geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid". Pertanggungjawaban oleh pejabat melat pada jabatannya walaupun jabatannya dijalankan oleh yang mewakilinya.

Praktek penyelenggaraan pemerintahan tentunya menjadi hal yang tidak asing ketika badan atau pejabat menggunakan bermacam-macam kebijakan yang tentunya tidak bisa dilepaskan dengan penggunaan azas *freies ermesen*, yang dalam istilah lain dikenal juga dengan diskresi. Admosudirdjo dalam (Sadjijono, 2008) menyampaikan bahwasanya diskresi adalah kebebasan bertindak dan juga kebebasan mengambil keputusan oleh pejabat berdasarkan pandangannya, agar penyelenggaraan negara tetap dapat terlaksan dengan arti kata bahwa *freies Ermessen* adalah dasar bagi pemerintah untuk dapat tetap menjalankan

kewenangannya. Menurut Sadjjono, secara istilah *freies Ermessen* berasal dari bahasa Jerman, sedangkan dalam Bahasa Inggris dikenal dengan istilah "*discretion*" atau "*discretionary power*", di Indonesia lebih dikenal dengan istilah diskresi yang berarti "kebebasan bertindak" atau keputusan yang diambil atas dasar penilaian sendiri. Pada Pasal 1 angka 9 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terlihat bahwasanya diskresi ini hadir sebagai solusi untuk mengatasi persoalan yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan ketika tidak mampu di cover oleh peraturan perundang-undangan karena tidak diatur oleh UU ataupun UU tidak mengatur dengan lengkap atau terjadi stagnansi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Michael Allen dan Brian Thompson menyampaikan peraturan politik atau "*policy rule*" atau disebut juga "*quasi legislation*" dapat dikelompokkan atas, yaitu: *Procedural rules* (peraturan yang bersifat procedural), *Interpretative* (petunjuk penafsiran), *Instruction to Officials* (perintah atau instruksi, seperti Instruksi Presiden dsb), *Prescriptive/Evidential Rules*, *Commendatory Rules*, *Voluntary Codes*, *Rules of Practices*, *Rules of Management*, or *Rules of Operation*, *Consultative Devices* dan *Administrative Pronouncements*.

Aturan-aturan kebijakn ini kemudian dibuat dalam bentuk dokumen tertulis yang bermacam-macam yang bersifat membimbing, menuntun, memberi arahan kebijakan, dan mengatur suatu pelaksanaan tugas dan pekerjaan. Dalam praktik di Indonesia, aturan-aturan kebijakan itu dapat dibuat dalam bentuk-bentuk seperti: Surat perintah atau instruksi, seperti misalnya Instruksi Presiden (Inpres), Surat edaran seperti Surat Edaran Bank Indonesia, pedoman kerja, Petunjuk Pelaksanaan (jutralak), Petunjuk Teknis (juknis), Buku Panduan atau, Kerangka Acuan, Desain Kerja atau Desain Proyek, dan lain-lain sebagainya.

Instruksi menteri dan surat edaran termasuk dalam aturan kebijakan. Instruksi menteri adalah suatu bentuk dokumen yang mengarahkan, membimbing, dan memberikan arah kebijakan serta mengatur pelaksanaan misi dan tugas. Instruksi menteri dan surat edaran kepala daerah merupakan bentuk kebijakan politik. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2009 Tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Pemerintah Daerah memberikan definisi *Surat edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak*. Bayu Dwi Anggono memperkuat dengan pernyataan bahwa surat edaran bukanlah peraturan perundang-undangan (*regelling*) maupun keputusan tata usaha negara (*beschikking*), tetapi peraturan politik (*beleidsregel*) atau peraturan hukum semu (*pseudo-wet*). Jimly Asshiddiqie, HAS Natabaya, HM Laica Marzuki, & Philipus M. Hadjon juga menyampaikan hal yang sama *Beleidsregel & pseudo wetgeving* adalah produk aturan dimana isinya secara materil mengikat umum tetapi bukanlah peraturan perundang-undangan lantaran ketiadaan kewenangan pembentuknya untuk menjadikannya sebagai peraturan perundang-undangan. Hal senada disampaikan Pusat Kajian Hukum dan Politik Indonesia (PSHK). Badan pemerhati hukum ini meyakini bahwa peredaran (SEMA dalam konteks ini) bukanlah produk hukum, melainkan alat pengendalian internal. Pemberitahuan ini dimaksudkan untuk memberikan informasi rinci tentang standar hukum umum.

Merumuskan substansi aturan kebijakan, hal yang perlu menjadi perhatian bahwa peraturan kebijakan tidak boleh bertentangan dengan peundang-undangan, dan biasanya substansinyapun tidak memiliki landasan hukum karena dasar penerbitan aturan kebijakan ini adalah kewenangan diskresioner (*discretionary power*) atau *freies ermessen*. Meskipun demikian, kewenangan ini tidak boleh dipergunakan sewenang-wenang. Ada beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam membuat aturan kebijakan atau legislasi semu: 1) Aturan kebijakan dibuat dalam keadaan mendesak terkait kebutuhan penyelenggaraan negara dalam artian ini adalah pemerintah yang memerlukan suatu peraturan dalam menjalankan tugas umumnya; 2) Aturan kebijakan dapat dipertanggungjawabkan secara etika dan moral. Jadi untuk menilai apakah suatu peraturan kebijakan ini diperlukan atau tidak hanya pemerintahlah yang sebetulnya memiliki prerogatif apalagi di dalam situasi bencana dimana dimungkinkan untuk mengambil langkah-langkah tertentu sampai situasi bencana dicabut kembali.

## **2.Implikasi Hukum Diterbitkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri dan Sejumlah Peraturan Lainnya Terkait dengan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM)**

Instruksi menteri dan Surat Edaran memiliki implikasi yang tidak sama dengan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 8 UU No.12 Tahun 2011 Inmendagri memiliki kedudukan yang lebih lemah dibandingkan dengan jenis peraturan perundang-undangan yang berada pada pasal 7 UU yang sama. Surat Edaran karena dianggap sebagai peraturan yang sifatnya hanya untuk kalangan intern, yang membedakannya dengan Inmendagri adalah kedudukan lembaga yang membuatnya dan fungsinya karenanya dalam Inmendagri PPKM merinci petunjuk teknis kepada kepala daerah karena merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat. Materi muatan surat edaran adalah penjelasan ataupun petunjuk bagaimana membuat prosedur sehingga mudah dan jelas untuk melaksanakan peraturan yang harus dilaksanakan. Surat edaran PPKM ini memperjelas instruksi menteri dalam negeri terhadap pelaksanaan PPKM sehingga keberadaannya tidak boleh menabrak dan menegasi peraturan perundang-undangan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Inmendagri jika dilihat dari artian politik juga termasuk kebijakan hukum dengan mempertimbangkan indikator yang disampaikan oleh mahfud MD sebagaimana yang dikutip oleh Ayon Diniyanto (1) kebijakan yang dikeluarkan untuk mencapai tujuan negara; (2) latar belakang atau konteks lahirnya kebijakan dilihat dari sudut pandang politik, ekonomi, sosial, dan budaya; dan (3) penegakan kebijakan hukum tersebut. Selain itu, kondisi bencana memungkinkan untuk membuat kebijakan yang bahkan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu juga dalam Pasal 22 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang tujuan diskresi adalah agar penyelenggaraan negara menjadi lancar, mengisi kekosongan hukum karena peraturan perundang-undangan yang tidak ada, tidak jelas dan lainnya yang menyebabkan tidak dasar yang jelas bagaimana melaksanakan sesuatu guna memperlancar tugas pemerintah dalam penyelenggaraan negara sehingga tercipta kepastian hukum. Selain itu tujuan diskresi adalah mengatasi stagnansi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan.

Penerapan diskresi, hal yang paling dasar untuk dipahami adalah bahwa berlaku perlindungan hukum terhadap badan/ pejabat yang mengeluarkan diskresi ini merupakan jaminan imunitas dari tindakan *judicial review* oleh hakim yang dikenal dengan adagium kebijakan tidak dapat diadili. Sementara bagi objek dari kebijakan, karena kebijakan hanya bersifat informasi, maka idelanya tidak ada keharusan untuk mematuhi. Namun dalam kenyataan prakteknya peraturan kebijaksanaan yang dibuat dan mengikat secara hukum terhadap warga masyarakat, sehingga peraturan kebijaksanaan sama halnya dengan peraturan perundang-undangan sehingga masyarakat tidak ada pilihan lain selain mematuhi.

### **D. Penutup**

Urgensi diterbitkannya instruksi menteri dalam negeri dan sejumlah peraturan lainnya terkait dengan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah. Karenanya hanya pemerintah yang dapat menilai apakah suatu peraturan kebijakan perlu dikeluarkan atau tidak apalagi terkait dengan kondisi negara dalam keadaan bencana. Implikasi hukum diterbitkannya instruksi menteri dalam negeri dan sejumlah peraturan lainnya terkait dengan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) secara umum tidak menyalahi ketentuan UU manapun selama dilaksanakan tidak keluar dari kewenangan organ yang memiliki kewenangan. Implikasinya hanya berupa himbuan agar masyarakat mematuhi pelaksanaannya.

### **Daftar Pustaka**

<https://wellness.journalpress.id/wellness/article/view/21026/pdf>,  
<http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/article/view/15569/pdf>,  
<https://www.kompas.com/tren/read/2020/01/28/054600665/rekap-perkembangan-virus-corona-wuhan-dari-waktu-ke-waktu?page=all>,  
<http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/article/view/15569/pdf>,

<https://www.cnbcindonesia.com/news/20200131060856-4-134146/awas-who-akhirnya-tetapkan-corona-darurat-global>,  
<https://nationalgeographic.grid.id/read/132059249/who-tetapkan-covid-19-sebagai-pandemi-global-apa-maksudnya>.  
<https://www.liputan6.com/global/read/4200134/alasan-who-tetapkan-virus-corona-covid-19-sebagai-pandemi>,  
<https://www.kompas.com/tren/read/2020/03/31/213418865/rekap-kasus-corona-indonesia-selama-maret-dan-prediksi-di-bulan-april?page=all>  
<https://www.kompas.com/tren/read/2020/03/31/213418865/rekap-kasus-corona-indonesia-selama-maret-dan-prediksi-di-bulan-april?page=all>.  
[https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info\\_singkat/Info%20Singkat-XII-7-I-P3DI-April-2020-240.pdf](https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-XII-7-I-P3DI-April-2020-240.pdf),  
<https://bnpb.go.id/berita/presiden-tetapkan-covid19-sebagai-bencana-nasional>,  
<https://jurnal.umj.ac.id/index.php/baskara/article/view/6207/4026>  
<https://ejournal.unhi.ac.id/index.php/widyaakuntansi/article/view/874>,  
<https://www.kompas.com/sains/read/2020/04/23/163100023/9-faktor-yang-memengaruhi-kepatuhan-masyarakat-terhadap-upaya-psbb?page=all>  
<https://megapolitan.kompas.com/read/2020/04/14/16590991/begini-cara-dapatkan-bansos-untuk-warga-yang-terdampak-psbb-di-jakarta?page=all>,  
<http://fh.unitaspalembang.ac.id/wp-content/uploads/2018/11/Pertanggung-jawaban-Lembaga-Negara-dalam-Pelaksanaan-Good-Governance-secara-Yuridis-dan-Politis-menurut-Hukum-Administrasi-Negara.pdf>  
<https://www.republika.co.id/berita/q8zfur428/bantuan-psbb-bulan-pertama-sumbar-siapkan-dana-rp-250-m>  
<https://www.pikiran-rakyat.com/bandung-raya/pr-01364751/selama-psbb-warga-asli-dan-perantau-dapat-bantuan-pemerintah>  
<https://www.inews.id/news/megapolitan/ini-7-pintu-bantuan-untuk-masyarakat-bawah-saat-psbb-bodebek>.  
<https://jurnal.umj.ac.id/index.php/baskara/article/view/6207/4026>  
<https://ejournal.upnvj.ac.id/index.php/Yuridis/article/view/165>,  
<https://media.neliti.com/media/publications/282101-tanggung-jawab-jabatan-dan-tanggung-jawa-f9b3c4b5.pdf>,  
<https://ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/sintesa>  
<https://www.hukumonline.com/klinik/a/peraturan-presiden-lt50cf39774d2ec>  
<https://rechtsvinding.bphn.go.id/?page=artikel&berita=426>  
<https://www.pta.palembang.go.id/v2/index.php/berita/berita-pengadilan/artikel/956-mengukur-kekuatan-hukum-surat-edaran>,  
<https://rechtsvinding.bphn.go.id/?page=artikel&berita=426>  
<https://ejournal.uksw.edu/refleksihukum/article/view/533/342>