

TESIS

PENGATURAN SANKSI DENDA VAKSINASI CORONAVIRUS DISEASE 2019 (COVID-19) BERDASARKAN PERATURAN PRESIDEN NOMOR 14 TAHUN 2021 TENTANG PENGADAAN VAKSIN DAN PELAKSANAAN VAKSINASI DALAM RANGKA PENANGGULANGAN PANDEMI CORONAVIRUS DISEASE 2019

VACCINATION FINES OF THE 2019 CORONAVIRUS DISEASE (COVID-19) BASED ON PRESIDENTIAL REGULATION NUMBER 14 OF 2021 CONCERNING VACCINE PROCUREMENT AND VACCINATION IMPLEMENTATION IN CORONAVIRUS DISEASE 2019 MANAGEMENT



Disusun oleh :

NURMI ALIYATUL SYAKIRA

B 012 19 2048

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

HALAMAN JUDUL

Pengaturan Sanksi Denda Vaksinasi Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2021 Tentang Pengadaan Vaksin Dan Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Coronavirus Disease 2019

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

**Disusun dan Diajukan Oleh:
NURMI ALIYATUL SYAKIRA
B 012 19 2048**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

TESIS

**PENGATURAN SANKSI DENDA VAKSINASI CORONAVIRUS DISEASE
2019 (COVID-19) BERDASARKAN PERATURAN PRESIDEN NOMOR 14
TAHUN 2021 TENTANG PENGADAAN VAKSIN DAN PELAKSANAAN
VAKSINASI DALAM RANGKA PENANGGULANGAN PANDEMI
CORONAVIRUS DISEASE 2019**

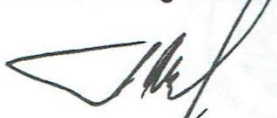
Disusun dan diajukan oleh

**NURMI ALIYATUL SYAKIRA
B012192048**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 24 Agustus 2022
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.
NIP. 19540420 198103 1 003

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum.
NIP. 196409 10 198903 1 004

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 19700708 199412 1 001



Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Nurmi Aliyatul Syakira
Nim : B012192048
Program Studi : Ilmu Hukum
Jenjang : Strata Dua (S2)

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul :

“PENGATURAN SANKSI DENDA VAKSINASI CORONAVIRUS DISEASE 2019 (COVID-19) BERDASARKAN PERATURAN PRESIDEN NOMOR 14 TAHUN 2021 TENTANG PENGADAAN VAKSIN DAN PELAKSANAAN VAKSINASI DALAM RANGKA PENANGGULANGAN PANDEMI CORONAVIRUS DISEASE 2019”

Adalah benar-benar karya saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 25 Agustus 2022

Yang Membuat Pernyataan,



Nurmi Aliyatul Syakira
NIM. B012192048

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillah rabbil 'alamiin, Segala puji bagi Allah SWT. Shalawat beriring salam semoga tercurahkan kepada Baginda Rasulullah Muhammad SAW, segenap keluarga, para sahabat, serta orang-orang yang mengikuti ajarannya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan segala kendala dalam penulisan tesis yang berjudul **“Pengaturan Sanksi Denda Vaksinasi Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2021 Tentang Pengadaan Vaksin Dan Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Coronavirus Disease 2019”** yang merupakan tugas akhir dan salah satu syarat akademis yang diwajibkan dalam pencapaian gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

keberhasilan ini tidak diperoleh Penulis dengan sendirinya, melainkan pula hasil dari beberapa pihak yang tidak henti-hentinya menyemangati Penulis dalam menyelesaikan kuliah dan tugas akhir ini. Dengan segala kerendahan hati, Penulis mempersembahkan Tesis ini kepada dua sosok yang selalu menjadi tempat berpeluh kasih. Mereka adalah sumber ketenangan dari segala kegundahan. Terima kasih yang dapat terucap dari bibir ini untuk kedua orang tuaku Noro dan Saraba yang dengan penuh kasih sayang telah membesarkan dan mendidik penulis, menjadi penyejuk dalam

segala dekapan, nasihatnya menjadi kata-kata yang paling indah, dan terus memberikan segala bentuk dukungan dengan penuh cinta dan kasih sayang dengan harapan agar kelak penulis dapat menjadi manusia yang bermanfaat bagi agama, bangsa dan negara. Dua Sosok yang dengan sabar mengurus, menasihati, serta mengajarkan arti dari kerja keras dan tidak mengenal putus asa. Untuk sementara, ini mungkin dapat menjadi hadiah dari penulis meskipun tidak akan pernah cukup untuk membalas jasa-jasa yang telah mereka berikan selama ini.

Terima kasih kepada saudara-saudaraku, Nisma, Nirma, dan syahrul telah menjadi orang tua kedua bagi adikmu. Terima kasih yang tiada terhingga telah berjuang menjadi tulang punggung keluarga dalam membersamaku meraih gelar Magister ini. Terima kasih juga kepada tante, om, sepupu dan seluruh keluargaku telah menjadi pelengkap dan turut membersamaku tumbuh hingga hari ini, dan orang-orang yang tidak lepas dari setiap perjalanan sedih dan bahagiaku.

Pencapaian dalam menyelesaikan naskah tesis ini, bukan semata-mata pencapaian penulis, melainkan kontribusi besar dari dosen-dosen hebat yang telah begitu sabar memberikan arahan dan bimbingannya. Oleh karenanya, terima kasih kepada Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S. selaku pembimbing utama dan Prof. Dr. Aminuddin Ilmar S.H., M. Hum. Selaku pembimbing pendaming yang telah meluangkan waktu dan pikirannya untuk memberikan saran dan masukan yang sangat substansial mulai sejak ujian proposal hingga

pada ujian akhir Magister. Terima kasih atas pengajaran di kelas, arahan, saran, dan motivasi yang sangat bermanfaat bagi peneliti dalam menyusun tesis ini. Jika terdapat kekeliruan dalam naskah ini, hal tersebut semata-mata adalah kekeliruan dari peneliti yang belum maksimal memahami petunjuk dan arahan dari pembimbing peneliti.

Pada kesempatan ini juga perkenankan penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc (Rektor Universitas Hasanuddin), Prof. Dr. Ir. Muh. Restu, MP (Wakil Rektor Bidang Akademik), Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.Phil, Ph.D (Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Infrastruktur), Prof. Dr. Drg. A. Arsunan Arsin, M.Kes (Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Alumni), Prof. dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D (Wakil Rektor Bidang Riset, Inovasi, dan Kemitraan), dan Prof. Dr. Ir. Nasaruddin Salam, MT (Sekretaris Universitas) atas segala dukungan fasilitas sehingga peneliti dapat menempuh pendidikan pada program Strata satu di Universitas Hasanuddin;
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P (Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan Plt. Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset, dan Inovasi), Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. (Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya), dan Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H., M.A.P (Waki Dekan Bidan Kemahasiswaan, Alumni, dan

Kemitraan) atas segala dukungan fasilitas selama peneliti menempuh pendidikan Magister di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;

3. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Prof. Dr. Andi Muhammad Sofyan, S.H., M.H. selaku Pembimbing Akademik Penulis;
5. Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM, Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H., dan Dr. Aulia Rifai S.H., M.H. selaku tim penguji. Terima kasih atas kritikan serta masukan untuk tesis ini yang sangat membangun dan bermanfaat untuk Penulis;
6. Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H. selaku dosen sekaligus menjadi kakak kami. Terima kasih atas segala masukan dan motivasi yang sangat berarti mulai sejak diajar oleh beliau saat menempuh Strata 1 hingga sekarang ini. Semoga Allah Swt. membalas segala kebaikan kak Fajlur dan tetap memberi kesempatan untuk senantiasa mendapat pencerahan dan silaturahmi dengan beliau;
7. Segenap Dosen Fakultas Hukum Unhas yang telah menjadi dosen yang kaya akan ilmu, pengalaman, dan nasehat-nasehat selama Penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum Unhas;
8. Bapak dan ibu pegawai akademik, petugas perpustakaan, dan segenap civitas akademik fakultas hukum universitas hasanuddin yang telah memberikan pelayanan administrasi yang sangat baik

serta bantuan lainnya;

9. Teruntuk Sahabatku Aulia Unnisa dan Misnawati Indriana Ismail, untuk saat ini saya belum mampu membalas segala kebaikan yang telah kalian lakukan untuk saya. Tanpa kalian saya tidak bisa menerka bagaimana hari-hari yang saya lalui dengan segala tangis yang menimpah. Disaat saya kehilangan segalanya, disaat saya sedang jatuh-sejatuhnya kalianlah tempat saya menaruh sedikit peluh dan lara. Kalian menjadi saksi perjalanan hidup ini. Sungguh tidak akan cukup segala kata dan kalimat menggambarkan segala kebaikan kalian kepada saya. Terima kasih yang tiada terhingga, doaku senantiasa menyertai kalian disetiap waktu. Semoga Allah Swt. Membalas dengan kebaikan berkali-kali lipat. Dan semoga persahabatan ini sampai ke Jannah-Nya Allah Swt;

10. Para Senior Andalan, Kanda Muh. Yunus S.H., Didi Muslim Sekutu S.H., M.H., Wahyudi Kasrul S.H., dan Afdalis S.H., M.H., atas bimbingan, arahan, dan bantuannya dalam segala hal kepada penulis selama menyelesaikan penyusunan tesis ini. Terima kasih terkhusus kakanda Muh. Yunus S.H., selaku pembimbing III bagi penulis yang telah meluangkan begitu banyak waktunya untuk mendengarkan segala keluh kesah dalam keambiguan penulis.

11. Untuk saudara-saudara Angkatan 2019 Magister Hukum yang telah menjadi teman, sahabat, serta saudara selama berproses di

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

12. Keluarga besar merah maron, IMMawan dan IMMawati Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah Pikom IMM Hukum UNHAS yang telah menjadi tempat bagi penulis dalam menemukan saudara yang tak sedarah.
13. Teman-teman seperjuangan Muh. Fauzi Ramadhan, Muslim Haq, Indah Sari, dan Nur Azizah. Semangat bahwa setiap orang memiliki waktu start dan finish masing-masing tetap melangkah dan menuntaskan apa yang telah dimulai.
14. Untuk M. Aris Munandar, S.H., M.H. yang senantiasa memberi masukan dan saran baik dari segi motivasi untuk segera menuntaskan tanggung jawab maupun materi substansial penyusunan tesis ini. Dan Saudara seperjuangan HTNersku Bung Tiar yang tidak pernah berubah dan bosan memberi nasihat.
15. Untuk keluarga keduaku, Ibu dan Ayah Muti, dan Dwi Mauthia. Terima kasih segala harapan dan doa tante. Terima kasih telah menganggap saya sebagai keluarga tante dan om.

Serta kepada seluruh pihak yang tidak sempat disebutkan namanya pada kesempatan ini, Penulis menyampaikan terima kasih yang tiada terhingga. Semoga Allah masih memberi kesempatan kepada kita semua untuk saling tetap berbagi kebaikan di lain kesempatan. Akhir kata, Penulis menyampaikan bahwa penulis telah

berupaya dengan semaksimal mungkin dalam penyelesaian tesis ini, namun penulis menyadari masih banyak kelemahan baik dari segi isi maupun tata Bahasa, untuk itu Penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun demi untuk perbaikan karya kedepannya. Kiranya isi Tesis ini dapat bermanfaat bagi para pembaca pada umumnya dalam memperkaya khasanah ilmu dan khususnya bagi para penegak hukum.

Makassar, Agustus 2022

Nurmi Aliyatul Syakira

B012192048

ABSTRAK

NURMI ALIYATUL SYAKIRA (B012 192 048), dengan judul “Pengaturan Sanksi Denda Vaksinasi Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2021 Tentang Pengadaan Vaksin Dan Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Coronavirus Disease 2019”. Dibimbing Oleh Syamsul Bachri dan Aminuddin Ilmar.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kedudukan hukum Perpres No. 14 Tahun 2021 sebagai dasar pengaturan pelaksanaan sanksi denda vaksinasi covid-19 dan juga untuk mengetahui efektifitas hukum pengaturan sanksi denda vaksinasi covid-19.

Penelitian ini bersifat yuridis normatif dengan teknik pengumpulan data

melalui riset kepustakaan yakni mengkaji peraturan perundang-undangan terkait yang mendukung argumentasi dalam penelitian. Penulis juga melakukan penelitian kepustakaan melalui data-data dan buku-buku yang berkaitan dengan topik penelitian dengan menggunakan pendekatan konseptual. Selain itu, penulis melakukan observasi melalui wawancara langsung dengan Kepala Bidang Pengelolaan dan Pengembangan Pelaksanaan Vaksinasi Covid-19 dan Koordinator Fungsional Penyuluh Hukum Wali Kota Makassar sebagai data tambahan. Selanjutnya, data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif kemudian dipaparkan secara deskriptif.

Hasil penelitian ini yaitu: 1) Kedudukan Hukum Peraturan Presiden No. 14 Tahun 2021 sebagai aturan pelaksanaan tidak dapat memuat ketentuan sanksi jika tidak berdasarkan delegasi atau perintah dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah sehingga hal tersebut belum dapat dijadikan sebagai dasar yang sah dalam pelaksanaan sanksi denda vaksinasi. Selain itu, putusan MA No. 31 P/HUM/2022 yang menyatakan Pasal 2 Perpres No. 99 Tahun 2020 bertentangan dengan UU Jaminan Produk Halal maka ketentuan yang mengatur tentang kewajiban vaksin dengan serta merta juga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. 2) Pengaturan Pelaksanaan sanksi denda vaksinasi covid-19 di kota Makassar belum dapat berjalan efektif sebab dasar dari pelaksanaan sanksi denda tersebut bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan dan juga asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara formil pembentukan Perpres No. 14 tahun 2021 dibentuk tidak berdasarkan Perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah dan secara materil bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan yang lebih tinggi sehingga hal ini dapat dikenakan pembatalan.

Kata Kunci: Kedudukan Hukum, sanksi, peraturan perundang-undangan.

ABSTRACT

NURMI ALIYATUL SYAKIRA (B012 192 048). Fines Sanction Arrangement for Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) Vaccination Under Presidential Regulation Number 14 of 2021 concerning Vaccine Procurement and Vaccination Implementation in the Context of Combating the 2019 Coronavirus Disease Pandemic. Supervised by Syamsul Bachri and Aminuddin Ilmar.

This study aimed to determine the legal position of Presidential Decree No. 14 of 2021 as the basis for regulating the implementation of the Covid-19 vaccination fine and also to find out the legal effectiveness of the regulation of the Covid-19 vaccination fine.

This research was juridical normative with data collection techniques through library research, namely reviewing related legislation that supports the

arguments in the study. Using a conceptual approach, the author also conducts library research through data and books related to the research topic. In addition, the author conducted direct interviews with the Head of the Management and Development of the Covid-19 Vaccination Implementation and the Functional Coordinator of Legal Counsel for the Mayor of Makassar as additional data. Furthermore, the data obtained were analyzed qualitatively and presented descriptively.

The results of this study are: 1) Legal Position Presidential Regulation no. 14 Year 2021 as a rule implementation cannot contain provisions for sanctions if it is not based on delegation or orders from Laws or Government Regulations so that cannot be used as a valid basis for implementation vaccination fines. In addition, the decision of the Supreme Court No. 31 P/HUM/2022 which stated Article 2 of Presidential Regulation No. 99 of 2020 is against the law Halal Product Guarantee, the provisions governing vaccine obligations immediately does not have binding legal force. 2) Arrangements for the implementation of the Covid-19 vaccination fine in the city of Makassar have not been able to run effectively because the basis of the implementation of the fine is contrary to laws and regulations and also the principles of the formation of legislation. Formally the formation of Presidential Decree No. 14 of 2021 was formed not based on a Law Order or Government Regulation and materially contradicts a higher law or regulation so that this can be subject to cancellation

Keywords: Legal Position, sanctions, Legislative Rules.

DAFTAR ISI

SAMPUL	
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xii

DAFTAR ISI	xiii
-------------------------	------

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan Penelitian	15
D. Manfaat Penelitian	15
E. Orisinalitas Penelitian	16

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Negara Hukum	22
B. Peraturan Perundang-Undangan	32
C. Hirarki Peraturan Perundang-Undangan.....	37
D. Sistem Norma Hukum	41
E. Penafsiran Hukum	44
F. Pengertian dan Pengaturan Vaksin	48
G. Landasan Teori	54
a. Teori Legal Drafting.....	54
b. Teori Validitas Hukum	76
c. Teori Pemberian Sanksi.....	82
H. Kerangka Pikir	96
• Bagan Kerangka Pikir	98
I. Definisi Operasional	99

BAB III METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian	101
B. Pendekatan Penelitian	102
C. Sumber Bahan Hukum	103
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	104

E. Analisis Bahan Hukum	104
-------------------------------	-----

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Hukum Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2021 sebagai wadah pengaturan sanksi dalam pelaksanaan vaksinasi <i>Coronavirus Disease 2019</i> (Covid-19)	106
a. Materi Muatan Hukum	108
b. Bentuk Hukum	129
B. Efektifitas Hukum Pengaturan Sanksi Denda Vaksinasi Covid-19 Dalam Rangka Menanggulangi (Covid-19)	141
a. Sanksi Administratif	142
b. Sanksi Lainnya	158

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	176
B. Saran	177

DAFTAR PUSTAKA	178
-----------------------------	------------

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Suatu negara dibentuk dan dijalankan berdasarkan sistem pemerintahannya. Sistem pemerintahan dijalankan berdasarkan tujuan negara tersebut. Sebagai negara yang menganut Sistem pemerintahan Presidensial yang memiliki tujuan yakni untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia sebagaimana dirumuskan dan telah dicantumkan di dalam *Preamble* atau pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disingkat dengan UUD NRI Tahun 1945.¹ Begitu luasnya cakupan tugas pemerintah untuk mewujudkan tujuan negara tersebut sehingga dibutuhkan suatu peraturan yang dapat menjadi landasan dalam mengarahkan penyelenggaraan pemerintahan agar dapat sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Hal ini dimaksudkan untuk menjadi landasan dan petunjuk bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sebagai penyelenggara pemerintahan, sehingga efektifitas hukum dapat dilihat

¹ Lihat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dari realitas kehidupan apakah telah sesuai dengan *das sollen* (apa yang seharusnya) dan *das sein* (apa yang senyatanya).²

Setiap negara yang menempatkan hukum sebagai panglima tertinggi dalam sistem pemerintahannya maka negara tersebut tidak dapat lepas dari peraturan perundang-undangan, oleh karena negara hukum menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai pedoman dalam menyusun struktur kenegaraan dan menjalankan sistem pemerintahan dalam kehidupan sehari-hari.³ Sebagaimana Indonesia telah mengikrarkan diri sebagai negara hukum yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”,⁴ maka segala tindakan atau perilaku baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakatnya haruslah sesuai dengan hukum yang berlaku.

Negara hukum adalah negara yang susunan pemerintahannya diatur dengan sangat baik dan tertib didalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dan tindakan dari badan-badan pemerintahannya dilaksanakan berdasarkan hukum.⁵ Pemerintah dapat bertindak

² Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, (Bandung : Alumni), hlm. 3-4. Dikutip dari Sri Nur Hari Susanto, Konsep Kekuasaan Pemerintahan Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara, *Administrative Law And Governance Journal*, Volume 3, Issue 4, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, November 2020, hlm. 655.

³ Abdul Mukhtie Fadjar, *Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016, Hlm. 6.

⁴ Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

⁵ Abdul Aziz Hakim, 2011, *Negara Hukum dan Demokrasi Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Hlm. 8.

sebagaimana kewenangan yang dimilikinya, Menurut F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek yang menyatakan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah merupakan inti dalam hukum tata negara dan administrasi negara.⁶ P. Nicolai juga mengemukakan sebagaimana dikutip oleh Aminuddin Ilmar, bahwa wewenang pemerintahan merupakan kemampuan untuk melaksanakan suatu kebijakan atau perbuatan hukum tertentu, yaitu tindakan atau perbuatan yang dilakukan tersebut untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup terkait muncul dan hilangnya akibat hukum. Lebih lanjut disebutkan juga bahwa dalam wewenang pemerintah itu termuat hak dan kewajiban yang dimiliki oleh pemerintah dalam melaksanakan tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut.⁷ Pemerintah maupun rakyat tidak boleh bertindak sewenang-wenang menurut kehendaknya yang bertentangan dengan hukum walaupun pada realitasnya terkadang pemberlakuan hukum tidaklah berakhir tepat sasaran dalam penegakannya dan tidak dapat terhindar dari kekaburan hukum (*obscuur libel*) baik dari segi substansi maupun secara formil.

Permasalahan penegakan hukum senantiasa mengikut dengan perkembangan permasalahan sosial yang terjadi di dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Setiap peristiwa (*feit*) yang terjadi dalam suatu negara hukum sudah tentu tidak terlepas dari sebab

⁶ Aminuddin Ilmar, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Kencana, Jakarta, Hlm. 101.

⁷ *Ibid.*

(*oorzaak*) tertentu, baik yang terjadi secara alamiah maupun non-alamiah. Dengan demikian, mempunyai akibat (*gevolg*) hukum yang berbeda pula. Hal itu menunjukkan bahwa hukum senyatanya memiliki peranan penting dalam menyikapi segala peristiwa yang terjadi. Oleh karenanya hukum harus menyesuaikan dengan norma yang telah dibentuk melalui mekanisme legislasi pada lembaga yang berwenang.

Berkenaan dengan peristiwa hukum, salah satu hal mendasar yang termaktub dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia yakni berkenaan dengan hak atas kesehatan (*Right to Health*). Begitu pentingnya hak tersebut, Indonesia menempatkan dan mengatur secara tegas pada konstitusi Republik Indonesia pada Pasal 28H angka 1 menyebutkan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Merujuk pada aturan atau ketentuan tersebut, maka sudah menjadi tanggungjawab pemerintah indonesia untuk memastikan terjaminnya kesehatan masyarakat indonesia baik dari segi lingkungan hidup agar terhindar dari berbagai faktor atau sumber penyakit yang merupakan penyakit mewabah ataupun bukan. Hal ini juga merupakan sebagai bentuk jaminan dari hadirnya Negara hukum.

Akhir Tahun 2019 menjadi tahun yang menggemparkan bagi dunia dan seluruh isinya. Dunia dikejutkan dengan kemunculan virus baru yang

disebut *Coronavirus Disease 19* atau disebut (*Covid-19*). Virus ini pertama kali ditemukan di Kota Wuhan, Cina pada akhir tahun 2019.⁸ *Corona virus Disease 19* atau *Covid-19* merupakan salah satu atau fenomena hukum yang berkenaan dengan kesehatan manusia yang terjadi secara global. Kasus pertama ditemukan di Kota Wuhan, tempat kluster pertama infeksi Covid-19 tercatat. Setelah kasus 17 November, setiap hari tercatat sekitar satu sampai lima kasus baru dan apabila ditotalkan kasus yang terinfeksi hingga 15 Desember mencapai 27 kasus. Setiap hari jumlah kasus terinfeksi di China terus bertambah hingga pada 20 Desember mencapai 60 kasus, dan tahun lalu sekitar 266 orang yang terinfeksi.⁹ Virus ini tersebar dengan sangat cepat dan signifikan sehingga pada tanggal 11 Maret 2020 *World Health Organisation (WHO)* menyatakan *Covid-19* sebagai pandemi global.

Pandemi ini telah merambah ke berbagai negara termasuk di Indonesia. Tercatat per tanggal 1 April 2021 jumlah kasus *Covid-19* mencapai 129.5 juta Kasus di seluruh dunia, sekitar 104 juta sembuh, dan 2.8 juta jiwa meninggal. Di Indonesia terdapat 1.5 juta kasus, sekitar

⁸ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. Pertanyaan dan Jawaban Terkait Covid-19. 1 Maret 2020. Sumber: <https://www.kemkes.go.id/article/view/20031600011/pertanyaan-dan-jawaban-terkait-covid-19.html>. Diakses 02 Agustus 2021.

⁹ Khadijah Nur Azizah, 10 Februari 2021, *Dugaan Kasus Pertama Virus Corona di China Terdeteksi pada November 2019*, Sumber : <https://health.detik.com/berita-detikhealth/d-5004285/dugaan-kasus-pertama-virus-corona-di-china-terdeteksi-pada-november-2019>, 06 Mei 2021, diakses pada 04 Agustus 2021, Pukul 22.28 WITA.

1.3 juta kasus sembuh, dan sekitar 40.8 ribu meninggal.¹⁰ *Corona virus* pertama kali masuk ke Indonesia tanggal 2 Maret 2020 yang menjangkit dua warga Depok, Jawa Barat.¹¹ Begitu cepatnya penyebaran virus ini hingga saat ini Indonesia mengalami lonjakan kasus *covid-19* yang begitu tinggi. Data terbaru dari pemerintah Indonesia per 4 Agustus 2021 kasus baru *Covid-19* bertambah menjadi 35.867 kasus. Hingga kini kasus covid-19 di Indonesia tercatat sekitar 3.532.567 kasus dilihat dari sejak 2 Maret 2020 saat diumumkannya pasien pertama terinfeksi virus corona.

Sebagai perwujudan dari negara hukum, yakni dalam hal ketika terjadinya suatu wabah atau pandemi virus tertentu maka menjadi tanggung jawab Pemerintah untuk merespon secara cepat dan tanggap akan permasalahan tersebut. Oleh karena itu, Pemerintah bersama para wakil rakyat atau DPR telah menerbitkan beberapa undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular (UU Penyakit Menular), Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Undang-Undang Penanggulangan Bencana), dan Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang

¹⁰ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2021. <https://www.kemkes.go.id/>, dan <https://www.kompas.com/tren/read/2020/03/31/213418865/rekap-kasus-corona-indonesia-selama-maret-dan-prediksi-di-bulan-april?page=all>, Diakses pada 04 Agustus 2021, Pukul 23.40 WITA.

¹¹ Ihsanuddin, 03 Maret 2021, "*Fakta Lengkap Kasus Pertama Virus Corona di Indonesia*", Sumber: <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/03/06314981/fakta-lengkap-kasus-pertama-virus-corona-di-indonesia?page=all>, Diakses pada 04 Agustus 21, Pukul 22.40 WITA.

Kekarantinaan Kesehatan selanjutnya disebut Undang-Undang
Kekarantinaan Kesehatan.

Virus corona atau *covid-19* yang merupakan jenis penyakit yang telah ditetapkan sebagai kedaruratan kesehatan dan juga disebut sebagai bencana non alam, yang menimbulkan berbagai kerugian dalam kehidupan masyarakat, tidak hanya merenggut nyawa manusia tetapi juga mengganggu perekonomian rakyat yang menyebabkan kerugian ekonomi yang cukup besar.

Kesehatan adalah salah satu Hak Asasi Manusia dan negara memiliki tanggung jawab atas pemenuhan penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan setiap warga negara Indonesia sebagaimana hal tersebut merupakan amanat Pasal 28H angka (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 34 angka (3) UUD NRI Tahun 1945.¹² Sebagai tanggung jawab negara, berbagai langkah telah ditempuh pemerintah yang bertujuan untuk menekan penyebaran *Covid-19* yakni himbauan dan kampanye menggunakan masker, menjaga jarak *physical distancing*, dan mencuci tangan yang disebut dengan gerakan 3M, gerakan *testing, tracing*, dan *treatment* (gerakan 3T), PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar) yakni dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan

¹² Lihat Pasal 28H angka (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 34 angka (3) UUD NRI Tahun 1945.

Penanganan *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)*, Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat selanjutnya disingkat PPKM dari skala besar hingga skala mikro dan hingga saat ini pemerintah menggalakkan pemberian vaksin secara massal kepada masyarakat dengan mengeluarkan peraturan berupa PP No. 14 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2020 tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Covid-19*.

Penyebaran Pandemi *Covid-19* apabila tidak ditangani secara cepat dan tepat maka akan merusak kestabilan negara dan akan menimbulkan kerugian ekonomi yang besar bagi negara. Oleh karena Sadar akan sangat pentingnya kesehatan bagi masyarakat Indonesia, bahwa keselamatan rakyat Indonesia merupakan amanat tertinggi sebagaimana prinsip asas *salus populi suprema lex esto*, keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi.¹³ Pada perkembangan penanganan *Covid-19* di berbagai dunia, terdapat sejumlah penelitian dalam rangka pembuatan vaksin maupun obat untuk mengatasi *Covid-19*. Indonesia

¹³ CNN Indonesia. "Jimly: 'Salus Populi Suprema Lex Esto' Belum Bisa Digunakan". 19 Maret 2021. Diakses 05 September 2021. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210319061501-20-619425/jimly-salus-populi-suprema-lex-esto-belum-bisa-digunakan>.

termasuk negara yang menerapkan untuk melakukan vaksin melalui program vaksinasi.¹⁴

Vaksinasi merupakan suatu rangkaian pemberian suatu antigen penyakit, dalam bentuk virus atau bakteri yang telah dilemahkan atau sudah mati, atau hanya bagian dari virus atau bakteri yang dimasukkan ke dalam tubuh dengan tujuan untuk meningkatkan kekebalan tubuh agar memproduksi imunitas terhadap suatu penyakit. Berbagai merek vaksin yang digunakan di Indonesia yakni vaksin sinovac, Bio Farma, Astrazeneca, Sinopharm, Moderna, Pfizer, Sputnik V, Janssen, dan Convidecia.¹⁵ Pemerintah berharap melalui gerakan vaksinasi tersebut merupakan salah satu langkah efektif untuk melawan pandemi *Covid-19* yang telah banyak menimbulkan kerugian. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, terjadi pro kontra di kalangan masyarakat bahwasanya tidak sedikit masyarakat Indonesia yang menolak untuk melakukan vaksinasi meskipun berdasarkan survey yang disampaikan oleh Kementerian Kesehatan bersama Indonesian Technical Advisory Group on Immunization (ITAGI) dengan dukungan UNICEF dan WHO, bahwa

¹⁴ Vaksin adalah produk biologi yang berisi antigen berupa mikroorganisme yang sudah mati atau masih hidup yang dilemahkan, masih utuh atau sebagainya, atau berupa toksin mikroorganisme yang telah diolah menjadi toksoid atau protein rekombinan yang ditambahkan dengan zat lainnya, yang bila diberikan kepada seseorang akan menimbulkan kekebalan spesifik secara aktif terhadap penyakit tertentu (lihat Pasal 1 angka (1) Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 10 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Coronavirus Disease 19 (Covid-19)*).

¹⁵ Barratut Taqiyya Rafie, "Ada 9 Jenis vaksin Covid-19 yang digunakan di Indonesia, apa saja efek sampingnya?", Sumber: <https://newssetup.kontan.co.id/news/ada-9-jenis-vaksin-covid-19-yang-digunakan-di-indonesia-apa-saja-efek-sampingnya?page=all>.

sebagian besar masyarakat Indonesia bersedia melakukan vaksinasi Covid-19. Akan tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa juga masih ada masyarakat Indonesia yang enggan untuk melakukan vaksinasi dengan berbagai pertimbangan. Terbanyak karena alasan aspek keamanan dari vaksin *Covid-19* tersebut.¹⁶ Dari Survei tersebut juga diketahui bahwa sebanyak 30% alasan umum penolakan vaksin COVID-19 terkait dengan keamanan vaksin, terdapat 22% yang meragukan efektivitas vaksin, 13% yang tidak percaya akan manfaat vaksin, sekitar 12% khawatir akan efek samping seperti demam dan nyeri dan 8% dengan alasan kehalalan dari produk tersebut.¹⁷ Selain itu, pada pertengahan Desember tahun 2020 Lembaga Populi Center menyampaikan hasil survei vaksin *Covid-19*, bahwa terdapat sebanyak 40% warga menyatakan tidak bersedia atau menolak diberikan vaksin oleh pemerintah. Hasil survei tersebut didapat dari 100 kabupaten/kota yang tersebar secara proporsional di 34 provinsi yang dijadikan sebagai tempat survey dengan 1.000 responden yang menyatakan tidak percaya terhadap manfaat vaksin dapat menyembuhkan dan juga terkait kehalalan dari vaksin tersebut.¹⁸

¹⁶ Rina Ayu Panca Rini, *Alasan Penolakan Vaksin Covid-19 di Masyarakat Soal Keamanan*, Sumber: <https://www.tribunnews.com/corona/2020/11/18/alasan-penolakan-vaksin-covid-19-di-masyarakat-soal-keamanan>, Diakses Pada Desember 2021.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Penolak vaksin Covid-19 kena sanksi, epidemiology: 'Pemaksaan tidak akan berhasil'*, 15 Februari 2021, Sumber: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-56061572/>.

Penolakan terhadap vaksinasi terus digaungkan oleh masyarakat bahkan salah satu anggota fraksi IX DPR RI PDI Perjuangan Ribka Tjiptaning, menyampaikan akan menjadi orang pertama yang menolak untuk diberikan vaksin bahkan memilih untuk membayar sanksi denda jika diharuskan. Pernyataan tersebut disampaikan dalam rapat kerja Komisi IX DPR dengan Menteri Kesehatan pada 12 Januari 2021.

Agar pelaksanaan program vaksinasi tidak terhambat pemerintah dengan sigap mengeluarkan peraturan berupa Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 14 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 99 Tahun 2020 tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Covid-19* yang mulai berlaku pada 10 Februari 2021. Peraturan tersebut mengatur Sanksi bagi orang yang menolak vaksinasi. Secara lebih rinci, sanksi bagi mereka yang menolak vaksin tertuang dalam Pasal 13A ayat (4) dan Pasal 13B.

Dalam Pasal 13A ayat (4) disebutkan bahwa:

“Setiap orang yang telah ditetapkan sebagai sasaran penerima Vaksin COVID- 19 yang tidak mengikuti Vaksinasi COVID- 19 sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dikenakan sanksi administratif, berupa:

- a. penundaan atau penghentian pemberian jaminan sosial atau bantuan sosial;
- b. penundaan atau penghentian layanan administrasi pemerintahan; dan/atau
- c. denda.

Selain itu, dalam Pasal 13B disebutkan pula bahwa selain dikenakan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13A ayat (4), setiap orang yang telah ditetapkan sebagai sasaran penerima vaksin *Covid-19*, yang tidak mengikuti vaksinasi dapat dikenakan sanksi sesuai ketentuan undang-undang tentang wabah penyakit menular.

Adapun salah satu daerah yang akan menerapkan sanksi denda tersebut yakni DKI Jakarta dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penanggulangan *Covid-19* salah satu hal yang diatur dalam Pasal 30 yakni Setiap orang yang dengan sengaja menolak untuk dilakukan pengobatan dan/atau vaksinasi *Covid-19*, dipidana dengan pidana denda paling banyak sebesar Rp 5.000.000.¹⁹

Hukum dibentuk sedemikian rupa untuk menanggulangi wabah yang ada, namun persoalan teknis penegakan hukum kerap kali terjadi kekaburan dalam sebuah peraturan sehingga sulitnya penerapan sanksi yang diatur dalam peraturan tersebut. Hal tersebut dapat dilihat pada ketentuan Perpres No. 14 Tahun 2021 yang mengatur sanksi denda bagi orang yang menolak vaksinasi. Jika melihat ketentuan Pasal 13A Ayat 4 dan Pasal 13B Perpres Nomor 14 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 99 Tahun 2020 tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi dalam Rangka

¹⁹ Singgih Wiryono , 18 Desember 2020, *Perda DKI soal Denda Rp 5 Juta bagi Penolak Vaksin Covid-19 Digugat ke MA*, Sumber :<https://megapolitan.kompas.com/read/2020/12/18/12060821/perda-dki-soal-denda-rp-5-juta-bagi-penolak-vaksin-covid-19-digugat-ke-ma?page=all>, Diakses Pada 15 September 2021, Pukul 23.11 Wita.

Penanggulangan Pandemi *Covid-19* hal ini dianggap akan ada banyak ketentuan yang bertentangan dengan perpres tersebut. Mulai dari Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Dalam Pasal 5 ayat (30) yang menyatakan dengan tegas bahwa setiap orang berhak secara mandiri dan bertanggung jawab menentukan pelayanan Kesehatan yang diperlukan dirinya. Bahwasannya adanya sanksi terhadap seseorang yang menolak vaksinasi terutama sanksi denda yang diterjemahkan sebagai sanksi pidana menunjukkan adanya pemaksaan oleh negara yang tentunya hal ini telah melanggar Hak Asasi Manusia. Adapun Pasal 41 ayat (1) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan “Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak serta untuk perkembangan pribadinya secara utuh. Bahkan konstitusi RI telah mengatur dan menjamin warganya untuk mendapatkan pelayanan kesehatan.

Terlepas dari keabsurdan Perpres ini, Penulis dalam hal ini akan berfokus mengkaji terkait kedudukan Perpres tersebut sebagai wadah pengaturan pelaksanaan vaksinasi. Akan melihat aspek legalitas hukum atau keabsahan pengaturan sanksi denda yang diatur dalam Perpres tersebut. Sebab jika dilihat dari rasio logis dari pembentukan Perpres tersebut tidak ada pendelegasian atau rujukan yang menginstruksikan perpres ini secara spesifik untuk mengatur sanksi denda baik itu pada ketentuan yang ada pada Perpres Nomor 99 Tahun 2020 tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan

Vaksinasi dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Covid-19* maupun ketentuan yang ada pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) dan atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Lain daripada itu, Penulis menilai bahwa Perpres yang memuat ketentuan sanksi denda ini perlu ditelaah lebih lanjut terkait materi muatan yang diatur dalamnya sebab lazimnya pengaturan sanksi denda perlu ada undang-undang yang lebih tinggi yang mengatur dan selanjutnya terkait pelaksanaannya dapat didelegasikan ke peraturan yang lebih rendah.

Berdasarkan deskripsi permasalahan sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka isu penelitiannya adalah lemahnya pengaturan sanksi denda vaksinasi *Covid-19*.

Penelitian ini tentunya diharapkan mampu menjadi bahan hukum yang dapat memberikan kontribusi dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penerapan hukum khususnya berkaitan dengan pengaturan sanksi denda vaksinasi *Covid-19* sehingga setiap produk hukum yang lahir dapat sesuai dengan norma atau kaidah peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki dalam aturan hukum yang dibuat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka penulis menarik rumusan masalah sebagai berikut::

1. Bagaimana kedudukan Hukum Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2021 sebagai dasar pengaturan sanksi?
2. Bagaimana efektifitas hukum pengaturan sanksi denda vaksinasi *Covid-19* dalam rangka penanggulangan Pandemi *Covid-2019*?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis kedudukan Hukum Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2021 sebagai wadah pengaturan sanksi;
2. Untuk mengetahui efektifitas hukum pengaturan sanksi denda vaksinasi *Covid-19* dalam rangka penanggulangan Pandemi *Covid-19*.

D. Manfaat Penelitian

1. Untuk memberi masukan atau kontribusi kepada pemerintah berkaitan dengan pengaturan sanksi denda vaksinasi *Covid-19*. sekaligus memberikan informasi dan memberikan gambaran terkait legalitas terhadap suatu pembentukan peraturan perundang-undangan;
2. Untuk memberi masukan atau kontribusi kepada pemerintah terhadap efektifitas hukum dari pengenaan sanksi denda vaksinasi *Covid-19*.

E. Orisinalitas Penelitian

Peneliti belum menemukan kajian spesifik mengenai lemahnya pengaturan sanksi denda vaksinasi *Covid-19* dan kekuatan mengikat dari pengaturan sanksi tersebut. Namun ada beberapa penelitian yang kajiannya berkaitan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan antara lain:

1. Oti Handayani, "Kontroversi Sanksi Denda Pada Vaksinasi *Covid-19* Dalam Perspektif Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan", Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, *Krtha Bhayangkara*, Vol. 15, No. 1/Juni/2021. Adapun masalah yang dikaji dalam majalah ilmiah tersebut, yaitu:
 - a. Urgensi vaksinasi;
 - b. Peraturan Yang Terbit Terkait Vaksinasi Covid-19 yang dihubungkan dengan Undang-undang Kesehatan;
 - c. Kesehatan Warga Negara;
 - d. Pidana Denda Dalam Peraturan Presiden Dan Peraturan Daerah;
 - e. Asas Keadilan pada Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
 - f. Penerapan sanksi vaksinasi yang dikaitkan dengan Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan .

Hasil penelitian tersebut mendeskripsikan bahwa sanksi yang diatur dalam Perpres No. 14 tahun 2021 tidak mencerminkan Asas keadilan sebagaimana tertera dalam pasal 2 Undang-Undang No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan sebab penerima vaksin adalah orang sehat yang sesungguhnya tidak melakukan pelanggaran kesehatan.

2. Hari Sutra Disemadi dan Tomi Suhendra Pardede, “Problematika Pemberian Sanksi Terhadap Penolakan Vaksinasi Covid-19: Suatu Kajian Perspektif HAM”, Fakultas Hukum Universitas Internasional Batam, Jurnal Supremasi (Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum), Volume 11, Nomor 2/2021.

Adapun masalah yang dikaji dalam makalah ilmiah tersebut, yaitu :

- a. Pemberlakuan Sanksi terhadap Penolakan Vaksinasi Serta Kaitannya dengan Hak Asasi Manusia;
- b. Penerapan Sanksi Ditinjau dari Pencerminan Nilai-Nilai Pancasila;

Penelitian tersebut mendeskripsikan bahwa hukum di Indonesia belum sepenuhnya dapat memberikan kepastian hukum, perlindungan serta keadilan bagi warganya karena masih terdapat kerancuan hukum ataupun pertentangan antara peraturan perundang-undangan itu sendiri yang mengakibatkan dapat mencederai hak-hak asasi manusia.

3. Gede Erlangga Gautama dan Wayan Didik Prayoga, “Penaan Sanksi Pidana Penolakan Vaksinasi Covid-19 Di Indonesia”, Fakultas Hukum

Universitas Dwijendra dan Fakultas Hukum Universitas Udayana, Jurnal Kertha Semaya, Vol. 9 No. 10/2021. Adapun masalah yang dikaji dalam makalah ilmiah tersebut, yaitu :

- a. Pengaturan Vaksinasi Menurut Hukum Positif Indonesia;
- b. Pengenaan Sanksi Pidana terhadap Setiap Orang yang Menolak Vaksinasi COVID-19 Dalam Perspektif Hukum Pidana di Indonesia.

Penelitian tersebut mendeskripsikan bahwa Berkaitan dengan isu pengenaan sanksi pidana terhadap setiap orang yang menolak vaksinasi, terlebih dahulu harus diketahui motif daripada penolakan tersebut. Apabila motifnya adalah untuk menghambat, menunda, atau mengganggu pencapaian tujuan dari vaksinasi yaitu dalam rangka penanggulangan wabah/pandemi COVID-19 dan menjaga kesehatan masyarakat, maka perbuatan tersebut masuk dalam kualifikasi menghalangi pelaksanaan penanggulangan wabah begitupun dengan sebaliknya.

Pada dasarnya ketiga penelitian tersebut di atas memiliki topik yang sama yakni mengkaji kontroversi terkait pengenaan sanksi denda vaksinasi Covid-19 ditinjau dari hukum positif yang berlaku di Indonesia dalam hal ini merujuk pada hukum pidana dengan mengelaborasi berdasarkan pada sumber hukum pancasila. Selaras dengan tesis ini peneliti pun akan mengambil topik yang sama namun dengan fokus kajian yang berbeda. Karena fokus utama dalam penelitian ini berkaitan

dengan penerapan teori kedudukan hukum dari pengaturan pelaksanaan sanksi vaksinasi Covid-19 yang selanjutnya akan dielaborasi dengan mengkaji keabsahan hukum dari pengaturan sanksi denda Covid-19 berdasarkan Peraturan Presiden No.14 Tahun 2021 dalam rangka menanggulangi wabah/pandemi COVID-19. Selain itu, peneliti akan mencoba melakukan komparasi dengan Negara lain dalam hal penanganan masalah covid-19, bagaimana sistem pengaturan Negara lain dibandingkan dengan sistem pengaturan yang ada di Indonesia.

4. Maryanti, Tesis Penegakan Sanksi Administrasi Terhadap Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Palembang Yang Melanggar Disiplin Dalam Upaya Mewujudkan *Good Governance*, Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Palembang Tahun 2020. Fokus penelitian pada tesis ini adalah mengkaji:
 - a. Penegakan Sanksi Administrasi Terhadap Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kota Palembang yang melanggar Disiplin Dalam Upaya Mewujudkan *Good Governance*;
 - b. Kendala-Kendala Penerapan Hukuman Disiplin Bagi Aparatur Sipil Negara Yang Tidak Masuk Kerja dan Menaati Ketentuan Jam Kerja Melalui Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Palembang.
5. Aido Fitra Lamendes, Tesis Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Penataan Ruang Kota Medan, Pascasarjana Universitas

Sumatera Utara Tahun 2018. Fokus penelitian pada tesis ini adalah menguraikan terkait:

a. Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Penataan Ruang Kota Medan:

1. Kewenangan Pemerintahan;
2. Tinjauan umum Diskresi Pemerintah dan Peraturan Kebijakan;
3. Sanksi Dalam Penataan Ruang;
4. Penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran penataan ruang kota Medan.

b. Kendala Pemerintah Kota Medan Dalam Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Penataan Ruang Kota Medan:

1. Kendala Struktur Hukum;
2. Kendala Budaya Hukum;
3. Kendala Sarana Dan Prasarana .

Kedua penelitian tesis tersebut di atas sama-sama mengkaji terkait penegakan sanksi administratif tetapi objek kajian yang berbeda. Jadi penelitian tesis tersebut jelas berbeda dengan penelitian yang dilakukan dalam tesis ini, pada penelitian tersebut di atas yang pertama berfokus pada penegakan sanksi administratif terhadap Aparatur Sipil Negara

pemerintahan Kota Palembang yang melanggar disiplin Dalam Upaya Mewujudkan *Good Governance*. Sementara yang kedua berfokus pada objek Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Penataan Ruang Kota Medan. Sedangkan dalam tesis ini membahas terkait pengenaan sanksi administratif namun pada objek yang berbeda yakni pada pengenaan sanksi denda vaksinasi covid-19 yang dalam hal ini peneliti akan melihat tepatkah sanksi yang diatur dalam Perpres tersebut.

BAB II

Tinjauan Pustaka

A. Konsepsi Negara Hukum

Pemikiran tentang negara hukum telah mengalami rute perjalanan yang panjang, karena pemikiran mengenai hal tersebut, sejauh yang dapat digali secara historis Pemikiran tentang negara hukum telah jauh muncul sebelum terjadinya revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada abad XVII dan populer pada abad XIX. Pemikiran negara hukum itu sendiri adalah sebuah reaksi akibat kesewenang-wenangan di masa lampau. Maka dari itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat suatu bangsa.²⁰ Dari berbagai literatur yang membahas tentang konsep negara hukum dapat kita lihat bahwa Ketika itu kehidupan masyarakat yang sedikit lebih maju dari masa sebelumnya, telah melahirkan para filosof brilian yang berupaya menemukan hakikat kebenaran dan arti kehidupan manusia itu sendiri. Lewat filsuf-filsuf tersebut akhirnya lahirlah berbagai gagasan ideal, dan salah satu di antaranya gagasan tentang cita negara hukum.²¹

²⁰ Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum dan demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta. Hal. 2.

²¹ Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Tata Negara (edisi revisi ke-6)*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 206.

Secara etimologis, istilah negara hukum atau negara berdasar atas hukum merupakan istilah yang berasal dari bahasa asing, seperti *"rechtsstaat"* (Belanda), *"etat de droit"* (Prancis), *the state according to law*, *"legal state"*, *"the rule of law"* (Inggris). Secara historis, istilah negara hukum sudah lama dikenal dan dianut di banyak negara sejak abad ke XVIII, istilah ini kemudian baru populer kira-kira abad XIX sampai dengan abad XX.²² Di Indonesia istilah negara hukum sudah dipergunakan sejak negara ini memproklamkan diri sebagai negara yang merdeka. Di Indonesia istilah negara hukum sudah dikenal sejak negara menyatakan diri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat.²³

Konsepsi Negara Hukum atau *"Rechtsstaat"* yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, kemudian dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, "Negara Indonesia adalah Negara Hukum."²⁴ Dalam konsep Negara Hukum, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik maupun ekonomi. Karena itu, jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip Negara Hukum

²² Ahmad Redi, 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Cetakan Pertama)*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm.37.

²³ Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea kedua menyatakan "Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur."

²⁴ CST Kansil, 2002, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia* : Balai Pustaka, Jakarta, Hlm. 3. Lihat juga Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

adalah *'the rule of law, not of man'*.²⁵ Campur tangan atas hak dan kebebasan seseorang atau kelompok masyarakat hanya dapat dilakukan berdasarkan aturan-aturan hukum tertentu. Asas ini lazim disebut asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*). Yang disebut pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai 'wayang' dari skenario sistem hukum yang mengaturnya. Untuk memungkinkan kepastian perwujudan asas legalitas ini, harus dibuat berbagai peraturan hukum antara lain Peraturan Perundang-Undangan.

Menurut Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa ide dasar negara hukum Indonesia tidak terlepas dari ide dasar tentang *Rechtsstaat*. Hal ini dapat ini dapat kita pahami bahwasanya Indonesia merupakan negara yang mengikuti Belanda dan menganut ide *Rechtsstaat*. Selain salah satu asas yang telah disebutkan tersebut Prajudi Atmosudirdjo menyebutkan bahwa asas-asas pokok negara hukum ada tiga, yakni: (1) Asas monopoli paksa (*Zwangmonopoli*); (2) Asas persetujuan rakyat; (3) Asas persekutuan hukum (*rechtsgemeenschap*). Berikut Uraianannya :

1. Asas Monopoli Paksa yaitu penggunaan kekuasaan negara dan monopoli penggunaan paksaan untuk membuat orang menaati apa yang menjadi keputusan penguasa negara hanya berada di tangan pejabat

²⁵ Plato: *The Laws*, Penguin Classics, edisi tahun 1986. Diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J. Saunders. Yang dikutip dari Tulisan Jimly Assidique *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, hlm. 1. Sumber: https://pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf. Diakses 23 Oktober 2021.

penguasa negara yang berwenang dan berwajib untuk itu. Jadi siapapun yang lain dari yang berwenang/berwajib dilarang, artinya barang siapa melakukan penggunaan kekuasaan negara dan menggunakan paksaan tanpa wewenang sebagaimana dimaksud di atas disebut 'main hakim sendiri';

2. Asas persetujuan Rakyat yakni bahwa orang (warga masyarakat) hanya wajib tunduk, dan dapat dipaksa untuk tunduk, kepada peraturan yang dicipta secara sah dengan persetujuan langsung (Undang-Undang formal) atau tidak langsung (legislasi delegatif, peraturan atas kuasa Undang-Undang) dari Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi bilamana ada peraturan (misalnya: mengadakan pungutan pembayaran atau "sumbangan wajib") yang tidak diperintahkan atau dikuasakan oleh undang-undang, maka peraturan itu tidak sah, dan Hakim Pengadilan wajib membebaskan setiap orang yang dituntut oleh karena tidak mau menaatinya, dan bilamana Pejabat memaksakan peraturan tersebut, maka dia dapat dituntut sebagai penyalahgunaan kekuasaan negara, minimal digugat sebagai perkara "perbuatan penguasa yang melawan hukum";
3. Asas persekutuan hukum yaitu bahwa: Rakyat dan penguasa Negara bersama-sama merupakan suatu persekutuan hukum (*rechtsgemeenschap, legal partnership*), sehingga para Pejabat Penguasa Negara di dalam menjalankan tugas dan fungsi beserta

menggunakan kekuasaan negara mereka tunduk kepada hukum (sama dengan Rakyat/warga masyarakat). Berarti baik para pejabat penguasa negara maupun para warga masyarakat berada di bawah dan tunduk kepada hukum (Undang-Undang) yang sama.

Syarat-syarat dasar *rechtsstaat* yang dikemukakan oleh Burkens, et.al., sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon dalam tulisannya tentang Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia adalah :

1. Asas legalitas: setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas dasar Peraturan Perundang-Undangan (*wettelijke grondslag*). Dengan landasan ini Undang-Undang formal dan Undang-Undang Dasar sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentuk Undang- Undang merupakan bagian penting Negara hukum;
2. Pembagian kekuasaan: syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan;
3. Hak-hak dasar (*grondrechten*): hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi pembentukan Undang-Undang;Pengawasan peradilan: Bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindakan pemerintahan (*rechtmatigheidstoetsing*).

Negara hukum sebagaimana dijelaskan sebelumnya, memiliki ciri utama yaitu pemerintahan berdasarkan hukum, perlindungan hak-hak masyarakat dan peran negara yang besar dalam mewujudkan kesejahteraan

masyarakatnya. Pada pelaksanaannya, terdapat beberapa konsep guna merumuskan sebuah negara hukum yang ideal. Konsep-konsep ini muncul karena situasi sejarah dan peran para pemikir yang melatarbelakangi konsep negara hukum tersebut.²⁶

Dalam menerapkan sistem negara hukum modern/negara kesejahteraan tersebut, lahir berbagai konsep tentang negara hukum yang berbeda-beda di setiap negara. Hal ini dilatarbelakangi oleh sejarah negara dan perbedaan pemikiran para pemikir di tiap-tiap negara.²⁷ Akan tetapi pada dasarnya secara umum terdapat dua konsep besar yang diilhami oleh negara-negara dalam mewujudkan negara hukum, yaitu konsep *rule of law* dalam kalangan *anglo saxon* dan konsep *rechtstaat*²⁸ dalam kalangan eropa kontinental.

Lahirnya konsep negara hukum *Anglo-Saxon, Rule Of Law* dipelopori oleh A.V. Dicey (Inggris), menurut A.V. Dicey, konsep *Rule Of Law* ini menekankan pada tiga tolak ukur:

1. supremasi hukum (*supremacy of law*);
2. persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*);

Rule of law dan pemerintahan demokratis merupakan dua hal yang saling terkait dan tidak bisa dipisahkan. Pemerintah yang demokratis di

²⁶ Adi Sulistiyono, 2007, *Negara Hukum: Kekuasaan, Konsep, dan Paradigma Moral*, Cetakan I, Lembaga Pengembangan Pendidikan (LPP) dan UPT Penerbitan dan percetakan UNS (UNS PRESS) Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Hlm. 32.

²⁷ Fajlurrahman Jurdi, 2016, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, Hlm. 10-11.

²⁸ Bahder Johan Nasution, 2012, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, C.V. Maju Mandar, Bandung. Hlm. 18.

bawah *Rule of Law* merupakan pemikiran mengenai negara hukum modern yang pernah dicetuskan dalam konferensi oleh *International Commission of Jurists* di Bangkok pada tahun 1965 yang menekankan pemahaman "*the dynamic aspects of the Rule of Law in the modern age*" (aspek-aspek dinamika *Rule of Law* dalam abad modern). Dikatakan bahwa ada 6 (enam) syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis dibawah *Rule of Law*, yaitu :

1. Perlindungan Konstitusional;
2. Peradilan atau badan-badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
3. Pemilihan Umum yang bebas;
4. Kebebasan menyatakan pendapat, Kebebasan berserikat/ berorganisasi dan berposisi; dan
5. Pendidikan kewarganegaraan.²⁹

Sementara itu, Konsep negara hukum *Eropa Kontinental* yang dipelopori oleh Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl. Menurut Stahl konsep ini ditandai oleh empat unsur pokok:³⁰

- a) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b) Negara didasarkan pada teori trias politika;

²⁹ Paulus E Lotulung dalam Zulkarnain Ridwan, 2012, *Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat, Fiat Justitia, Jurnal, Ilmu Hukum*, Vol. 5 No. 2, Mei-Agustus 2012, diakses 15 Oktober 2021, Hlm. 142-143.

³⁰ Muhammad Tahir Azhary dalam Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit.* hlm. 61 selanjutnya konsep stahl ini dinamakan Negara hukum formal, karena lebih menekankan pada suatu pemerintahan yang berdasarkan undang-undang.

- c) Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bertuur*); dan
- d) Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Pada perkembangan negara hukum unsur-unsur yang dikemukakan oleh Stahl tersebut mengalami penyempurnaan sebagai berikut :³¹

- a. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
- b. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban harus berdasar atas hukum dan peraturan perundang-undangan;
- c. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia;
- d. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
- e. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri; dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada dibawah pengaruh eksekutif;
- f. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah; dan
- g. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumberdaya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

³¹ Sri Soemantri M dalam Muntoha, 2013, *Negara Hukum Indonesia Pasca perubahan UUD 1945*, (Cetakan Pertama), Kaukaba Dipantara, Yogyakarta, Hlm. 11-12.

Menurut Scholten bahwa unsur-unsur negara hukum itu terdiri dari :

- a. Adanya hak warga Negara terhadap Negara/raja;³²
- b. Adanya pemisahan kekuasaan yang mengacu pada pendapat Montesquieu dengan beberapa catatan:
 1. Kekuasaan membentuk undang-undang dengan cara apa pun rakyat hendaklah diikuti sertakan dalam kekuasaan ini agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam pembentukan undang-undang;
 2. Dalam pembentukan undang-undang harus ada pula diperhatikan aspek materialnya di samping aspek formalnya;
 3. Kedudukan yudikatif yang ada pada Mahkamah Agung tidak dapat dikatakan sama derajatnya dengan pembentuk undang-undang, tetapi lebih tinggi, sebab selain mempunyai tugas mengadili pelanggaran hukum juga mempunyai kekuasaan untuk mengawasi pembentukan undang-undang;
 4. Perlunya diwaspadai adanya kekuasaan pemerintahan yang semakin besar agar jangan sampai kedaulatan hukum beralih menjadi kedaulatan Negara.

Pada hakikatnya Kedua konsep yang telah diuraikan di atas tidak memiliki banyak perbedaan. Kedua konsep ini sama-sama menjadikan

³² Hak warga negara terhadap Negara yang dimaksud adalah hak individu yang pada prinsipnya berada diluar kewenangan negara, seperti kebebasan beragama, berserikat, berpendapat, pers, dan hak milik. Pembatasan atas hak ini hanyalah dengan ketentuan undang-undang yang berlaku umum sehingga ada kesamaan di hadapan hukum , dan bukan atas kehendak atau kekuasaan Negara atau raja.

pembatasan kekuasaan sebagai syarat mutlak dalam suatu negara hukum sebagaimana filosofi perjuangan dalam membentuk suatu negara hukum modern yaitu untuk membatasi absolutisme penguasa. Semua konsep negara hukum juga menempatkan perlindungan hak-hak asasi manusia sebagai syarat mutlak dipenuhi oleh sebuah negara hukum. Selain itu, pemerintahan dalam suatu negara hukum harus berdasarkan pada peraturan-perundang-undangan.

Perbedaan ciri antara kedua bentuk negara tersebut terletak pada Peradilan Administrasi. Konsep *Rechtstaat* mengenal adanya peradilan administrasi dalam rangka penyelesaian sengketa administrasi yang melibatkan rakyat dan administrasi negara. Hal tersebut berbeda dengan Negara Hukum *Rule of law* yang tidak mengenal peradilan khusus berupa peradilan administrasi negara. Dalam negara hukum *Rule of law*, semua sengketa diselesaikan dalam satu peradilan. Hal ini juga sebagai perwujudan dari *equality before the law* yang menjadi salah satu ciri dari konsep *Rule of law*.

Terkait konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia, Jimly Asshiddiqie menjelaskan konsep negara hukum Indonesia. Jimly menyatakan ciri-ciri Negara Hukum Indonesia adalah sebagai berikut:³³

1. Supremasi hukum;

³³ Lihat Jimly Asshiddiqie, Gagasan Negara Hukum Indonesia (artikel online), www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, diakses tanggal 17 Oktober 2021.

2. Persamaan dalam hukum;
3. Asas legalitas;
4. Pembatasan kekuasaan;
5. Organ-organ campuran yang bersifat independen;
6. Peradilan bebas dan tidak memihak;
7. Peradilan tata usaha negara;
8. Peradilan tata negara;
9. Perlindungan HAM;
10. Bersifat demokratis;
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan negara;
12. Transparansi dan kontrol sosial;
13. Ber-KeTuhanan Yang Maha Esa;

Pada hakikatnya tidak ada keseragaman pengertian tentang istilah negara hukum, akan tetapi istilah negara hukum yang banyak dijumpai dalam kepustakaan Indonesia menunjuk pada suatu konsep tentang negara dimana pemerintah atau penguasa, dalam menjalankan kekuasaannya harus berdasarkan pada hukum dan tidak didasarkan atas kemauannya semata.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia sebagai negara hukum yang mengikuti tradisi hukum kontinental, menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai salah satu sendi utama dalam sistem hukum nasionalnya, oleh karena itu, pembangunan nasional selalu diiringi dengan pembangunan sistem

hukum yang berkelanjutan dan terintegrasi, hal ini sesuai dengan kebutuhan akan perkembangan struktur hukum dengan budaya hukum. Peraturan perundang-undangan sebagai komponen penting dalam kesatuan sistem hukum nasional harus dibangun dan dibentuk secara terintegrasi untuk memberikan jaminan bahwa pembangunan sistem hukum nasional dapat berjalan dengan teratur, ada kepastian hukum dan memberikan kemanfaatan bagi terpenuhinya kebutuhan rasa keadilan dan kemakmuran masyarakat sesuai dengan amanat pembukaan UUD 1945.³⁴

Peraturan adalah hukum yang *in abstracto atau general norm* yang sifatnya mengikat umum dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum. Sampai saat ini, belum ada kesepakatan tentang penggunaan istilah peraturan perundang-undangan. Dalam kenyataan, baik dalam naskah peraturan perundang-undangan maupun dalam berbagai literatur Hukum Tata Negara Indonesia. Namun, terdapat empat istilah yang sering ditemui dalam menyebut peraturan perundang-undangan, yaitu; pertama, peraturan negara; kedua, peraturan perundangan; ketiga, perundang-undangan; dan keempat, peraturan perundang-undangan.

³⁴ Achmad Ruslan, 2013, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, Hlm. 21.

Dalam bahasa Belanda, dikenal istilah *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling(en)*. Istilah *wet* sendiri dibedakan antara *wet in formele zin* (undang-undang dalam arti formal) dan *wet in materiele zin* (undang-undang dalam arti materil). Istilah perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels*. Sedangkan istilah peraturan negara merupakan terjemahan dari *staatsregeling*.³⁵

Secara teoretik istilah “perundang-undangan” (*legislation*, *wetgeving* atau *gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yaitu: pertama perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; kedua, perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.³⁶

Berkenaan dengan perundang-undangan A. Hamid S. Attamimi mengemukakan :³⁷ Istilah Perundang-undangan (*wettelijke regels*) secara harfiah dapat diartikan peraturan yang berkaitan dengan undang-undang baik

³⁵ Rosjidi Anggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 16. Melalui JURNAL HUKUM. NO. 23, VOL 10, Mei, 2003, Syihabuddin, Kajian terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia, :46 – 71, Sumber: [https://journal.uii.ac.id > article > download](https://journal.uii.ac.id/article/download), diakses pada sabtu 23 Oktober 2021 pukul 15.10 WITA.

³⁶ Ridwan H.R, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm. 129.

³⁷ *Ibid.* Hlm.130.

peraturan itu berupa undang-undang sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusi ataupun delegasi dari undang-undang.

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian :

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan Negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah;
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan – peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam membahas perundang-undangan, selain membahas proses pembentukan peraturan-peraturan negara, juga melihat sisi hakikat segala peraturan negara yang dihasilkan melalui proses pembentukan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P Tak tentang *wet in materiele zin* menyebutkan pengertian Perundang – undangan dalam arti materil yang esensinya antara lain sebagai berikut:

- a. Peraturan perundang – undangan berbentuk keputusan tertulis.

Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang –

undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschreven recht, written law*);

- b. Peraturan perundang – undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*)

Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang – undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.³⁸ Mengacu pada kepustakaan hukum mengenai apa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan atau *wet in materiele zin, Gesetz im materiellen Sinne*, maka menurut D.W.P. Rüter peraturan perundang-undangan mengandung 3 (tiga) unsur yaitu:³⁹

- a. Norma hukum (*rechtsnormen*);
- b. Berlaku ke luar (*naar buiten werken*); dan
- c. Bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*).

Adapun pengertian Peraturan Perundang-undangan berdasarkan penjelasan pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, peraturan perundang-

³⁸ Mahendra Kurniawan, dkk, 2007, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Cetakan Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, Hlm. 5.

³⁹ Achmad Ruslan, *Op.cit.* Hlm. 36.

undangan adalah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, serta semua keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang juga mengikat umum. Sedangkan menurut pasal 1 angka (2) UU No. 12 Tahun 2011 yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan peraturan perundang-undang adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

C. Hirarki Peraturan Perundang-undangan

Pada ilmu perundang-undangan dikenal adanya teori hirarki. Teori Hirarki merupakan teori yang menyatakan bahwa sistem hukum disusun secara berjenjang dan bertingkat-tingkat seperti anak tangga.⁴⁰ Teori Hirarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum 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

⁴⁰http://www.researchgate.net/publication/327863384_Rekonstruksi_Hirarki_Peraturan_Perundang-undangan_Di_Indonesia_Rekonstruksi_Of_The_Hierarchy_Of_Legislation_In_Indonesia. Diakses Pada 15 Oktober 2021. Lebih lanjut lihat Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Hirarki Peraturan Perundang-undangan.

tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan subordinasi dalam konteks spasial.⁴¹

Norma hukum sebagai unsur dari suatu peraturan perundang-undangan dapat berupa perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), pengizinan (*toestemming*), dan pembebasan (*vrijstelling*). Dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh negara dapat berisi keempat hal tersebut, yaitu memerintahkan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu, melarang untuk berbuat sesuatu, memberikan izin atau memberikan pembebasan. Berbicara mengenai norma hukum diketahui bahwa norma hukum pada hakikatnya berjenjang dan berlapis.⁴²

Dalam kaitannya dengan hirarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, dan M. Ali Safa'at, 2006, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet I, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Hlm.110.

⁴² A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*(Disertasi), UNI, Jakarta, Hlm. 314.

tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).⁴³

Teori yang disampaikan oleh Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky yang merupakan salah seorang murid Hans Kelsen. Pengembangannya adalah bahwa norma hukum suatu negara tidak hanya berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki (tata susunan) melainkan juga saling mengelompok dalam suatu pengelompokan norma hukum. Terdapat 4 (empat) kelompok norma menurut Hans Nawiasky, yaitu norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*), aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*), norma undang-undang formal (*formell gesetz*), dan aturan pelaksana & aturan otonom (*verordnung dan autonome satzung*).

Di Indonesia, rantai norma hukum ini diaktualisasikan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Menurut Ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang disebut sebagai peraturan perundang-undangan itu mencakup bentuk-bentuk peraturan yang tersusun secara hirarkis sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

⁴³ Maria Farida Indrati, 2020, *Ilmu Perundang-Undangan I*, PT. Kanisius, Yogyakarta, Hlm. 41.

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain tujuh jenis peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam rumusan tersebut, terdapat pula jenis peraturan perundangan lainnya yang berada di bawah undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Pasal 8 ayat (1) tersebut mengatur:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Selanjutnya, Pasal 8 ayat (2) memberikan batasan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pejabat/lembaga tersebut dapat diakui keberadaannya, jika pembentukannya diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.⁴⁴

Terkait Peraturan Presiden, Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan

⁴⁴ Lihat Pasal 7 Ayat (1), Pasal 8 Ayat (1), dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.⁴⁵

D. Sistem Norma Hukum

Beberapa ahli hukum menganggap kata “norma” mempersamakan dengan kata “kaidah”. Tetapi jika dilihat dari kamus bahasa Indonesia maka kedua kata tersebut memiliki arti yang berlainan namun tetap merujuk pada satu pokok bahasan yakni aturan. Kata “norma” dalam Kamus Bahasa Indonesia diartikan sebagai aturan atau ketentuan yang mengikat semua atau sebagian warga masyarakat; aturan yang baku, ukuran untuk menentukan sesuatu. Sedangkan kata “kaidah” dalam kamus berarti perumusan asas-asas yang menjadi hukum; aturan tertentu; patokan; dalil.⁴⁶

Secara etimologi, kata “norma” berasal dari bahasa Latin sedangkan kata “kaidah” berasal dari bahasa Arab. Norma berasal dari kata *nomos* yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum. Sedangkan kaidah dalam bahasa Arab berasal dari kata *kaidah* yang berarti ukuran atau nilai pengukur.⁴⁷

Menurut Jimly Asshiddiqie, norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang

⁴⁵ Lihat Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁶ Dilihat pada Kamus Digital Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kelima.

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm 1.

berisi kebolehan, anjuran atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu.

Sistem hukum sebagai bagian dari sistem norma. Bekerjanya sistem norma bagi manusia adalah bagaikan pakaian hidup yang membuat manusia merasa aman dan nyaman dalam menjalani tugas hidupnya. Adapun norma-norma yang berlaku di lingkungan masyarakat yaitu terdiri atas 4 (empat) norma, yakni norma agama (Tata Kaidah Kepercayaan), norma kesusilaan (Tata Kaidah Kesusilaan), norma sosial (Tata Kaidah etika atau sopan santun) serta norma hukum (Tata Kaidah Hukum). Keempat norma tersebut harus saling bertautan satu sama lain.

Sebagaimana dikutip dari Disertasi Romi Librayanto, bahwa sistem norma hukum merupakan sebuah sistem norma dinamis sekaligus statis. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, norma hukum tidak sekadar berada dalam wilayah legislasi, tetapi juga ke luar sampai pada regulasi pemerintah dan interpretasi hakim. Lebih lanjut beliau menjelaskan dalam suatu sistem norma hukum harus diverifikasi

berdasarkan validitasnya, harmonisasinya, dan elemen interpretasinya.

Adapun validitas dari suatu norma hukum yaitu:⁴⁸

1. Lembaga yang berwenang membentuk

Hans Kelsen berpandangan bahwa salah satu unsur validitas hukum adalah apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya. Demikian pula dengan Jimly Assididqie yang mengemukakan bahwa sifat konstusionalitas dari satu undang-undang dari sisi formal salah satunya adalah sejauh mana undang-undang itu ditetapkan oleh institusi yang tepat (*appropriate institution*).

2. Prosedur pembentukan

Lebih lanjut Jimly Assididqie⁴⁹ menjelaskan bahwa suatu undang-undang dapat dinilai konstusional apabila undang-undang tersebut dibuat atau ditetapkan menurut prosedur yang tepat. Achmad Ruslan juga menjelaskan dalam bukunya teori dan panduan praktik pembentukan peraturan perundangan-undangan di Indonesia bahwa salah satu aspek yang perlu diperhatikan adalah mekanisme pembentukan undang-undang.

⁴⁸ Dikutip dari Disertasi Romi Librayanto, 2016, Sistem Norma dalam Mewujudkan Rumusan Norma Hukum yang Ideal (Kajian Terhadap Peraturan Perundang-undangan Bidang Pendidikan Di Indonesia), Program Doktor, Ilmu Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar. Hlm. 17-19.

⁴⁹ Adam Mushi, 2015, *Teologi Konstitusi (Hak asasi Manusia atas Kebebasan beragama di Indonesia)*, LKiS Perinting Cemerlang, Yogyakarta, Hlm. 127.

3. Materi Muatan

Salah satu aspek yang membuat norma hukum itu valid menurut Hans Kelsen adalah apabila dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi. Selaras dengan hal tersebut, Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengemukakan bahwa keberlakuan yuridis suatu norma hukum terpenuhi apabila salah satu unsur terpenuhi yaitu apabila hal tersebut ditentukan berdasarkan kaidah hukum yang lebih tinggi tingkatannya. Demikian pula dengan Achmad Ruslan dalam bukunya dijelaskan bahwa salah satu mekanisme pembentukan undang-undang adalah dengan memperhatikan materi muatan undang-undang.

E. Penafsiran Hukum

Pada realitas hukum, tidak semua kata, istilah, dan kalimat yang menunjukkan suatu kaidah hukum, baik yang dikemukakan secara lisan atau dinyatakan dengan tertulis dalam bentuk perundangan itu sudah jelas dan mudah dipahami. Oleh karenanya dalam ilmu pengetahuan hukum dikenal sebuah istilah penafsiran atau interpretasi.

Penafsiran atau interpretasi merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaedah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu.⁵⁰

⁵⁰ Sudikno Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, Hlm. 169.

Ilmu hukum dan konstitusi, interpretasi atau penafsiran adalah metode penemuan hukum (*rechtsvinding*) dalam hal peraturannya ada tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwanya. Penemuan hukum ihwalnya adalah berkenaan dengan hal mengkonkretisasikan produk pembentukan hukum. Adapun Penafsiran hukum secara umum yaitu terdapat 4 (empat) metode penafsiran yang digunakan atau dilakukan oleh hakim untuk menafsirkan peraturan perundang-undangan yaitu penafsiran gramatikal, penafsiran sistematis, penafsiran historis, dan penafsiran teleologis-sosiologis. Dari berbagai literatur terdapat metode penafsiran lain diantaranya yaitu:

1. Penafsiran Tata Bahasa (*gramatikal*) merupakan suatu cara penafsiran berdasarkan penjelasan dari segi bahasa, dengan berpedoman pada arti perkataan-perkataan dalam hubungannya satu sama lain dalam kalimat-kalimat yang dipakai oleh undang-undang, yang dianut adalah semata-mata arti perkataan menurut tata bahasa atau menurut kebiasaan, yakni arti dalam pemakaian sehari-hari. Maksudnya adalah arti dan makna ketentuan undang-undang dijelaskan menurut bahasa sehari-hari yang umum;
2. Penafsiran sejarah (*Historische interpretatie*), yaitu makna undang-undang dapat dijelaskan atau ditafsirkan dengan melihat atau meneliti sejarah terjadinya atau lahirnya undang-undang tersebut. Adapun penafsiran sejarah dibagi menjadi 2 (dua) yaitu penafsiran

sejarah perundang-undangan (*wet historische interpretatie*) dan penafsiran sejarah hukum (*recht historische interpretatie*). Penafsiran dengan sejarah perundang-undangan (*wet historische interpretatie*) adalah menemukan apa yang menjadi kehendak dari pembuat undang-undang. Sedangkan yang dimaksud dengan penafsiran sejarah hukum (*recht historische interpretatie*) dengan melihat asal-usul suatu peraturan perundang-undangan dikaitkan dengan suatu sistem hukum yang pernah berlaku atau masih berlaku;

3. Penafsiran sistematis (*Systematische interpretatie*), yaitu penafsiran terhadap suatu peraturan perundang-undangan dengan cara melihat atau menilik dalam suatu sistem tertentu yang terdapat di dalam suatu tata hukum. Atau memberi arti suatu aturan hukum dengan mengaitkan pada pasal-pasal lain dalam kerangka satu tata hukum atau dengan cara mempelajari sistem dan rumusan undang-undang;
4. Penafsiran sosiologis, (*Sociologische* atau *Teleologische interpretatie*), penafsiran sosiologis disebut juga penafsiran teleologis (teleo : tujuan) yakni penafsiran terhadap maksud dan tujuan undang-undang itu. Hal ini perlu dilihat untuk menilik tujuan sosial baru dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan cara mendekati perbedaan yang ada diantara "sifat-sifat positif" dari undang-undang atau hukum dengan kenyataan-kenyataan hukum. Hal ini disebabkan kebutuhan-kebutuhan selalu berubah menurut

zamannya sedangkan undang-undang tetap sama Penafsiran resmi atau otentik (*Authentieke* atau *Officiele Interpretatie*), yaitu memberi arti suatu aturan hukum dengan memperhatikan batasan yang dicantumkan dalam peraturan itu sendiri, yang biasanya diletakkan dalam bagian penjelasan, rumusan ketentuan umum, maupun dalam salah satu rumusan pasal lainnya;

5. Penafsiran komparatif, yaitu memberi arti suatu aturan hukum dengan cara memperbandingkan peraturan pada suatu sistem hukum dengan peraturan yang ada pada sistem hukum lain;
6. Penafsiran ekstensif, yaitu memberi arti suatu aturan hukum dengan memperluas cakupan sebuah ketentuan;
7. Penafsiran restriktif, yaitu memberi arti suatu aturan hukum dengan membatasi cakupan ketentuan itu;
8. Penafsiran Futuristik (antisipatif), yaitu memberi arti suatu aturan hukum dengan mengacu pada rumusan dalam RUU atau rumusan yang dicita-citakan (*ius constituendum*).

Satjipto Rahardjo mengutip pendapat Fitzgerald mengemukakan, secara garis besar interpretasi dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu interpretasi harfiah dan interpretasi fungsional. Interpretasi harfiah merupakan interpretasi atau penafsiran yang semata-mata menggunakan kalimat-kalimat dari peraturan sebagai pegangannya. Dengan kata lain, bahwa interpretasi ini tidak keluar dari peraturan (*litera legis*). Sedangkan

interpretasi fungsional disebut juga dengan interpretasi atau penafsiran bebas. Disebut sebagai interpretasi bebas karena penafsiran ini tidak mengikatkan diri sepenuhnya kepada kalimat dan kata-kata peraturan (*litera legis*). Dengan demikian, penafsiran ini mencoba untuk memahami maksud sebenarnya dari suatu peraturan dengan menggunakan berbagai sumber lain yang dianggap bisa memberikan kejelasan yang lebih memuaskan.⁵¹

Neil MacCormick menunjukkan tiga pendekatan penalaran hukum, yaitu: pertama, usaha untuk mencapai konsistensi kebahasaan, kedua, usaha mencapai koherensi seperangkat asas-asas hukum, ketiga usaha mencapai sisi pragmatis dari konsekuensi sosial.⁵²

F. Pengertian dan Pengaturan Vaksin

Ada beberapa istilah yang perlu kita ketahui yakni Vaksin, vaksinasi, Vaksinasi program dan vaksinasi gotong royong. Vaksin adalah produk biologi yang berisi antigen berupa mikroorganisme yang sudah mati atau masih hidup yang dilemahkan, masih utuh atau sebagainya, atau berupa toksin mikroorganisme yang telah diolah menjadi toksoid atau protein rekombinan yang ditambahkan dengan zat lainnya, yang bila diberikan kepada seseorang akan menimbulkan kekebalan spesifik secara aktif terhadap penyakit tertentu.⁵³ Sedangkan vaksinasi adalah pemberian

⁵¹ *Ibid.* Hlm. 125.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Lihat Pasal 1 angka (1) Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 10 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Coronavirus Disease 19 (Covid-19)*.

vaksin yang khusus diberikan dalam rangka menimbulkan atau meningkatkan kekebalan seseorang secara aktif terhadap suatu penyakit, sehingga apabila suatu saat terpajan dengan penyakit tersebut tidak akan sakit atau hanya mengalami sakit ringan dan tidak menjadi sumber lain.⁵⁴ Vaksinasi Program adalah pelaksanaan Vaksinasi kepada masyarakat yang pendanaannya ditanggung atau dibebankan pada pemerintah. Sementara Vaksinasi Gotong Royong adalah pelaksanaan Vaksinasi kepada karyawan/karyawati, keluarga dan individu lain terkait dalam keluarga yang pendanaannya ditanggung atau dibebankan pada badan hukum/badan usaha.⁵⁵

Di Indonesia, beberapa produk vaksin telah memperoleh izin edar darurat dari Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) antara lain Covid-19 Vaccine Astrazeneca, Corona Vac, dan Sars Cov 2 Vaccine. Proses vaksinasi di Indonesia direncanakan dalam beberapa tahap yang diagendakan dimulai 13 Januari 2021 dan selesai pada Maret 2022 dengan sasaran lapisan masyarakat yang berbeda sesuai skala prioritas. Gelombang I berlangsung hingga April 2021 dengan menargetkan 1,3 juta tenaga kesehatan, 17,4 juta petugas publik, serta 21,5 juta lansia untuk mendapatkan vaksin. Gelombang II menargetkan 63,9 juta

⁵⁴ Lihat Pasal 1 angka (3) Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 10 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Coronavirus Disease 19 (Covid-19)*.

⁵⁵ Lihat Pasal 1 angka (4 dan 5) Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 10 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Coronavirus Disease 19 (Covid-19)*.

masyarakat rentan, lalu 77,4 juta masyarakat lainnya (Satuan Tugas Penanganan COVID-19, 2021).

Orang yang telah ditetapkan sebagai sasaran penerima vaksin wajib mengikuti vaksinasi sebagaimana yang telah ditetapkan pada pasal 14 Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 10 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Coronavirus Disease 19 (Covid-19)* :

“Setiap orang yang telah ditetapkan sebagai sasaran penerima Vaksin *COVID-19* berdasarkan pendataan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 wajib mengikuti Vaksinasi *COVID-19* sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Selanjutnya sasaran penerima vaksin diatur lebih lanjut pada pasal 8 angka (4) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)*, yaitu:

Berdasarkan ketersediaan Vaksin *COVID-19* sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan kelompok prioritas penerima Vaksin *COVID-19* sebagai berikut:

- a. Tenaga kesehatan, asisten tenaga kesehatan, tenaga penunjang yang bekerja pada Fasilitas Pelayanan Kesehatan, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, aparat hukum, dan petugas pelayanan publik lainnya;
- b. Tokoh masyarakat/agama, pelaku perekonomian strategis, perangkat daerah kecamatan, perangkat desa, dan perangkat rukun tetangga/rukun warga;
- c. Guru/tenaga pendidik dari PAUD/TK, SD, SMP, SMA, atau setingkat/sederajat, dan perguruan tinggi;
- d. Aparatur kementerian/lembaga, aparatur organisasi perangkat Pemerintah Daerah, dan anggota legislatif;

- e. Masyarakat rentan dari aspek geospasial, sosial, dan ekonomi; dan Masyarakat dan pelaku perekonomian lainnya.⁵⁶

Adapun tempat pelayanan vaksin diatur dalam pasal 16 ayat (2) :

Fasilitas Pelayanan Kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

berupa:

- a. Puskesmas, Puskesmas pembantu, dan pos pelayanan Vaksinasi COVID-19;
- b. klinik;
- c. rumah sakit; dan/atau
- d. unit pelayanan kesehatan di Kantor Kesehatan Pelabuhan.

Beberapa pengaturan yang berkenaan dengan vaksinasi, diejawantahkan kedalam beberapa undang-undang diantaranya:

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular

Dalam UU Wabah Penyakit Menular, secara jelas dalam Pasal 5 huruf c diatur upaya penanggulangan wabah meliputi pencegahan dan pengebalan yang dapat diterjemahkan sebagai bagian dari vaksinasi. Lebih lanjut, upaya penanggulangan wabah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1991 tentang Penanggulangan Wabah Penyakit Menular . Pasal 13 Peraturan Pemerintah Penanggulangan wabah mengatur “tindakan pencegahan dan pengebalan dilakukan terhadap masyarakat yang mempunyai risiko terkena penyakit wabah.”

Penjelasan pasal ini menyatakan kegiatan pencegahan dan pengebalan

⁵⁶ Lihat pasal 8 angka (4) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19).

dapat dilakukan melalui vaksinasi. Selain itu, pencegahan dan pengebalan dalam Peraturan Pemerintah tersebut vaksinasi dilakukan terhadap orang-orang tertentu yaitu orang-orang yang berada di daerah yang terkena wabah serta orang-orang yang karena usia seperti anak-anak dan lansia.

2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekejarantinaaan Kesehatan (selanjutnya disebut UU Karantina Kesehatan)

Undang-Undang ini juga mengatur terkait vaksinasi tepatnya dalam Pasal 15 ayat (2) yang pada intinya menyatakan salah satu tindakan Kekejarantinaaan Kesehatan adalah pemberian vaksinasi. pemberian vaksinasi adalah pemberian vaksin yang khusus diberikan dalam rangka menimbulkan atau meningkatkan kekebalan seseorang secara aktif terhadap suatu penyakit, sehingga apabila suatu saat terpapar dengan penyakit tersebut tidak akan sakit atau hanya mengalami sakit ringan. Selanjutnya Pasal 41 UU Kekejarantinaaan Kesehatan mengatur sebagai berikut:

- 1) Setiap Awak, Personel, dan penumpang:
 - a. yang datang dari negara endemis, negara Terjangkit, dan/atau negara yang mewajibkan adanya vaksinasi; atau
 - b. yang akan berangkat ke negara endemis, negara Terjangkit, dan/atau negara yang mewajibkan adanya vaksinasi, wajib memiliki sertifikat vaksinasi internasional yang masih berlaku.
- 2) Setiap Awak, Personel, dan/atau penumpang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a yang tidak memiliki sertifikat vaksinasi internasional dilakukan tindakan Kekejarantinaaan Kesehatan oleh Pejabat Karantina Kesehatan.

- 3) Setiap Awak, Personel, dan/atau penumpang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b yang tidak memiliki sertifikat vaksinasi internasional, dilakukan penundaan keberangkatannya oleh pejabat Karantina Kesehatan.
 - 4) Terhadap Awak, Personel, dan/atau penumpang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus diberikan vaksinasi sesuai persyaratan dan standar yang berlaku.
3. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (selanjutnya disebut UU Kesehatan), dan
 4. yang terakhir adalah dikeluarkannya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 14 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 99 Tahun 2020 tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi dalam Rangka Penanggulangan Pandemi COVID-19. Peraturan ini juga memuat aturan Sanksi bagi orang yang menolak vaksinasi. Secara lebih rinci, sanksi bagi mereka yang menolak vaksin tertuang dalam Pasal 13A ayat (4) dan Pasal 13B.

Dalam Pasal 13A ayat (4) disebutkan bahwa:

- “Setiap orang yang telah ditetapkan sebagai sasaran penerima Vaksin Covid- 19 yang tidak mengikuti Vaksinasi Covid- 19 sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dikenakan sanksi administratif, berupa:
- a. Penundaan atau penghentian pemberian jaminan sosial atau bantuan sosial;
 - b. Penundaan atau penghentian layanan administrasi pemerintahan; dan/atau
 - c. Denda.

Selain itu, dalam Pasal 13B disebutkan pula bahwa selain dikenakan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13A ayat (4), setiap orang yang telah ditetapkan sebagai sasaran penerima vaksin COVID-19, yang tidak

mengikuti vaksinasi dapat dikenakan sanksi sesuai ketentuan undang-undang tentang wabah penyakit menular.

G. Landasan Teori

a. Teori Legal Drafting

Legal Drafting merupakan konsep dasar tentang penyusunan peraturan perundang-undangan yang berisi tentang naskah akademik hasil kajian ilmiah beserta naskah awal peraturan perundang-undangan yang diusulkan. Sedangkan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Terkait dengan Perencanaan peraturan perundang-undangan sekurang-kurangnya memuat lima hal : 1. Landasan dan tujuan perencanaan, 2. Penerapan prioritas materi hukum yang akan direncanakan, 3. Penetapan mekanisme proses perencanaan, 4. Sarana perencanaan, dan 5. Kegiatan penunjang, seperti penelitian, penyuluhan, dokumentasi, dan sebagainya. Mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3). Dalam Pasal 1 angka 1 UU P3 disebutkan bahwa proses atau mekanisme pembentukan undang-undang terbagi dalam beberapa tahapan, yakni

perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan. Adapun Maksud dari kegiatan legal drafting adalah kegiatan dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*) adalah istilah yang lazim digunakan. Pada Kamus Besar Bahasa Indonesia dapat ditemukan kata "*legal*" berarti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau berarti hukum. Kata "*draft*" dalam Kamus Inggris Indonesia, diartikan sebagai "konsep", dengan penambahan kata "*ing*", maka "*drafting*" berarti "pengonsepan", "perancangan". Jadi "*legal drafting*" adalah pengonsepan hukum atau perancangan hukum yang berarti "cara penyusunan rancangan peraturan sesuai tuntutan teori, asas dan kaidah perancangan peraturan perundang-undangan."⁵⁷

Burkhardt Krems, menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan (*Staatliche Rechtssetzung*) meliputi dua hal pokok yaitu kegiatan menentukan isi peraturan (*inhalt der regeling*) di satu pihak, dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk peraturan (*form der regeling*). Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kegiatan interdisipliner. T. Koopman mengemukakan bahwa fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan itu semakin terasa

⁵⁷ Supardan Modeong dan Zudan Arif Fakrulloh, 2005, *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris*, PT. Perca, Jakarta, Hlm.13.

diperlukan kehadirannya, karena di dalam negara yang berdasarkan atas hukum modern (*verzorgingsstaat*), tujuan utama pembentukan peraturan perundang-undangan bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi nilai-nilai dan norma-norma kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat melainkan menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.

Dalam menyusun peraturan perundang-undangan, ada hal-hal yang harus diperhatikan diantaranya adalah:

1. Prinsip-prinsip Peraturan Perundang-undangan

Dalam menyusun Peraturan Perundang-Undangn, ada hal-hal yang harus perlu diperhatikan salah satu diantaranya adalah prinsip-prinsip di dalam menyusun Peraturan Perundang-Undangn. Adapun prinsip-prinsip peraturan perundang-undangan yaitu sebagai berikut:

1) Dasar Peraturan Perundang-Undangn Selalu Peraturan Perundang- Undangn

Landasan atau dasar Peraturan Perundang-Undangn secara yuridis selalu Peraturan Perundang-Undangn dan tidak ada hukum lain yang dijadikan dasar yuridis kecuali Peraturan Perundang-Undangn. Dalam menyusun Peraturan Perundang-Undangn harus ada landasan yuridis secara jelas. Walaupun ada hukum lain selain Peraturan Perundang-Undangn namun hanya sebatas dijadikan sebagai bahan

dalam menyusun Peraturan Perundang-Undangan. Contoh hukum lain seperti hukum adat, yurisprudensi, dan sebagainya.

2) Hanya Peraturan Perundang-Undangan Tertentu Saja yang Dapat Dijadikan Landasan Yuridis

Landasan yuridis penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yaitu hanya Peraturan Perundang-Undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dan terkait langsung dengan Peraturan Perundang-Undangan yang akan disusun. Oleh karena itu tidak dimungkinkan suatu Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah dijadikan dasar yuridis dalam menyusun Peraturan Perundang-Undangan. Kemudian Peraturan Perundang-Undangan yang tidak terkait langsung juga tidak dapat dijadikan dasar yuridis Peraturan Perundang-Undangan.

3) Peraturan Perundang-Undangan yang Masih Berlaku Hanya Dapat Dihapus, Dicabut, atau Diubah Oleh Peraturan Perundang-Undangan yang Sederajat atau yang Lebih Tinggi

Pada prinsip ini sangat penting peranan tata urutan atau hierarki Peraturan Perundang-Undangan dan dengan prinsip tersebut tidak akan mengurangi para pengambil keputusan untuk melakukan penemuan hukum melalui penafsiran

(interpretasi), pembangunan hukum maupun penghalusan hukum terhadap Peraturan Perundang-Undangan sebab telah diatur kedudukan atau derajat dari setiap peraturan perundang-undangan tersebut.

4) Peraturan Perundang-Undangan Baru Mengesampingkan Peraturan Perundang-Undangan Lama

Apabila terjadi pertentangan antara Peraturan Perundang-Undangan yang sederajat, maka yang diberlakukan adalah Peraturan Perundang-Undangan yang terbaru. Dalam prakteknya pada prinsip tersebut ternyata tidak mudah diterapkan, karena banyak Peraturan Perundang-Undangan yang sederajat saling bertentangan materi muatannya namun malahan sering dilanggar oleh para pihak yang memiliki kepentingan.

5) Peraturan Perundang-Undangan yang Lebih Tinggi Mengesampingkan Peraturan Perundang-Undangan yang Lebih Rendah

Apabila terjadi pertentangan antara Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah, maka Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi yang diberlakukan, dan

Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah dikesampingkan.

- 6) Peraturan Perundang-Undangan Yang Bersifat Khusus Mengesampingkan Peraturan Perundang-Undangan Yang Bersifat Umum

Apabila terjadi pertentangan antara Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat khusus dengan Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat umum yang sederajat tingkatannya, maka yang diberlakukan adalah Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat khusus (*lex specialis derogat lex generalis*).

- 7) Setiap Jenis Peraturan Perundang-Undangan Materi Muatannya Berbeda

Setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan materi muatannya harus saling berbeda satu sama lain yang berarti bahwa materi muatan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi (terdahulu) tidak boleh diatur kembali di dalam materi muatan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah. Penentuan materi muatan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mengalami kesulitan apabila materi muatan tertentu dalam Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya jelas-jelas mendelegasikan kepada Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah.

2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah *principle*, sedangkan di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia⁵⁸ asas dapat berarti hukum dasar atau fundamen, yakni sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat. Selain itu, asas juga diartikan sebagai dasar cita-cita. Asas hukum merupakan sesuatu yang sangat mendasar dalam hukum yang harus dipedomani. Peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan asas dalam hukum. Demikian pula dengan implementasi atau pelaksanaan hukum dalam kehidupan sehari-hari serta segala putusan hakim harus senantiasa mengacu pada asas dalam hukum sehingga tidak boleh bertentangan dengannya.

Pembentukan peraturan perundang-undangan bertujuan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya dimaknai sebagai proses teknis pembentukan norma-norma hukum yang kemudian dibungkus dalam suatu naskah regulasi atau legislasi. Pembentukan

⁵⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia (Kamus Digital Edisi V).

peraturan perundang-undangan tidak hanya dimaknai pula sebagai kegiatan proses atau tahapan pembentukan, namun didalamnya ada kegiatan ritual penyaluran ide si perancang peraturan perundang-undangan ke dalam pasal-pasal yang dibuatnya. Artinya, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya membangun fisik sebuah legislasi atau regulasi, namun ia juga membangun ide dan cita-cita yang di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, menyangkut hak dan kewajiban orang, menyangkut pemuatan perintah-larangan-pembolehan-pengecualian mengenai suatu tindakan orang. Ide dan cita-cita ini berlandaskan pada kehendak dari perancang atau pembentuk dalam rangka mendesain kehidupan sosial atau dalam rangka menyelesaikan permasalahan sosial.⁵⁹ Oleh karenanya para perancang peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Satjipto Rahardjo menyebutkan bahwa proses pembuatan hukum merupakan pemisah antara keadaan tanpa hukum dan keadaan yang diatur hukum.⁶⁰ Proses pembuatan hukum ini di dalamnya terdapat berbagai aktivitas yang kualitasnya berbeda-beda, misalnya antara pembuatan konstitusi dengan pembuatan undang-undang biasa, antara undang-undang dengan peraturan yang ada dibawahnya jelas berbeda.

⁵⁹ Ahmad Redi, *Op. cit.* Hlm.3

⁶⁰ Satjipto Rahardjo, dalam Nurhadiantomo, "*Kekuasaan Kehakiman dan Pandangan Hukum: Hakim dan Rasa Keadilan Masyarakat*", Pranata Hukum, Vol.1, Nomor 1 Januari 2006, Hlm. 7.

Namun pada dasarnya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan baik konstitusi maupun instrumen hukum di bawahnya harus memperhatikan cara membentuknya.

Montesquieu menyatakan bahwa orang-orang yang membuat undang-undang sebaiknya memperhatikan dengan seksama cara membentuknya, sebaiknya susunannya ringkas, bahasanya sederhana, dan menarik gagasan yang sama pada setiap orang. Undang-undang atau peraturan yang dibuat sebaiknya tidak rumit karena dibuat untuk orang-orang yang berpengetahuan biasa.

Dari beberapa uraian di atas dapat dimaknai bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan beberapa aspek penting, salah satunya yaitu asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana yang dikemukakan oleh Hamid Attamimi bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut terdiri atas: cita hukum Indonesia, asas negara berdasar atas hukum, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi dan asas-asas lainnya, meliputi juga asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat, asas dapatnya dilaksanakan, asas dapatnya dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, asas pelaksanaan hukum sesuai dengan kemampuan individual.

I.C. Van Der Vlies membagi menjadi 2 (dua) klasifikasi sebagaimana yang dikutip oleh Maria Farida Indrati Soeprapto , yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang Materil. Asas-asas yang formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*);
4. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Sedangkan asas-asas materiil antara lain meliputi:

- 1) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- 2) Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- 4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*);
- 5) Asas melaksanakan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Lebih lanjut, perlu kita pahami secara gamblang hal-hal yang termuat dalam asas formil dan asas materiil dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.

1. Asas Formil

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, harus memenuhi asas formil yakni meliputi:

- a. Kejelasan tujuan, yakni setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa peraturan tersebut dibuat dan tujuan yang hendak dicapai;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yakni setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang memiliki wewenang untuk membuat peraturan tersebut sebab peraturan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yakni perumusan materi muatan dalam setiap Peraturan Perundang-undangan harus memiliki kesesuaian antara jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang diatur;
- d. Dapat dilaksanakan, yakni setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus didasarkan pada pertimbangan bahwa Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat

dukungan baik secara filosofis, yuridis; maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya;

- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yakni setiap Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk benar-benar mempunyai daya guna dan hasil guna berlaku di dalam masyarakat, berfungsi secara efektif dalam memberikan ketertiban, ketenteraman, dan kedamaian bagi masyarakat;
- f. Kejelasan rumusan, yakni bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g. Keterbukaan, yakni tidak adanya muatan materi Peraturan Perundang-undangan yang disembunyikan atau bersifat semu, sehingga dapat menimbulkan berbagai penafsiran dalam praktek/implementasinya.

2. Asas Materil

- a. Pengayoman, yakni setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan hak asasi manusia yang hakiki;

- b. Kemanusiaan, yakni setiap Peraturan Perundang-undangan harus bersifat manusiawi dan menghargai harkat dan martabat manusia serta tidak boleh membebani masyarakat di luar kemampuan masyarakat itu sendiri;
- c. Kebangsaan, yakni setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang berasaskan musyawarah dalam mengambil keputusan;
- d. Kekeluargaan, yakni setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas musyawarah mufakat dalam setiap penyelesaian masalah yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan;
- e. Kenusantaraan, yakni setiap Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila atau wilayah/daerah tertentu, sesuai dengan jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut;
- f. Kebhineka Tunggal Ikaan, yakni setiap perencanaan, pembuatan, dan penyusunan serta materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- g. Keadilan yang merata, yakni setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali;

- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yakni setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat diskriminatif;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; yakni setiap Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan kepastian hukum dan ketertiban dalam masyarakat;
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yakni setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya atau isinya harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat, serta bangsa dan negara.

Asas-asas tersebut di atas pada dasarnya telah termuat atau telah diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diubah menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 mengatur bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Dimana undang-undang tersebut menjadi landasan dalam pembentukan peraturan perundang .Asas-asas yang dimaksud itu meliputi:⁶¹

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, 2014, *Perihal Undang-undang*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 139. Lihat juga Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang telah diubah Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 Perubahan .

3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan;
7. Keterbukaan.

Ketujuh asas tersebut '*Kejelasan tujuan*' yang dimaksud adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Yang dimaksud dengan asas '*kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat*' adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

Sedangkan asas '*kesesuaian antara jenis dan materi muatan*' adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya. Asas '*dapat dilaksanakan*' adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Sedangkan yang dimaksud dengan asas '*kedayagunaan dan kehasilgunaan*' adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang betul-betul dibutuhkan dan

bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Asas lain yang juga disebut di atas adalah asas '*kejelasan rumusan*', yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Sementara itu, yang dimaksud sebagai asas '*keterbukaan*' adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang sama untuk seluas-luasnya memberikan masukan dalam proses pembuatan atau pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pandangan yang berbeda yang disampaikan oleh Jeremy Bentham bahwa ketidaksempurnaan (*Unperfection*) yang dapat mempengaruhi undang-undang (*Statute Law*) dan dapat dijadikan sebagai asas-asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. ketidaksempurnaan tersebut

dibagi dalam dua derajat atau tingkatan. Pada tingkatan pertama disebabkan oleh beberapa hal yaitu meliputi:⁶²

- a. arti ganda (*ambiguity*);
- b. kekaburan (*obscurity*);
- c. dan terlalu luas (*over butkines*).

Sedangkan pada derajat kedua meliputi:

- a. Ketidaktetapan ungkapan (*Unsteadiness in respect of expression*);
- b. Ketidaktetapan tentang pentingnya sesuatu (*Unsteadiness in respect of import*);
- c. Berlebihan (*Redundancy*);
- d. Terlalu panjang lebar (*long in dedness*);
- e. Membingungkan (*entailment*);
- f. Tanda-tanda yang memudahkan pemahaman (*nakedness in respect of helps to intellection*), dan
- g. Ketidakteraturan (*disorderliness*).

Selain asas menurut para ahli dan UU No. 12 Tahun 2011 di atas, asas peraturan perundang-undangan lain, yaitu asas filosofis, asas sosiologis, dan asas yuridis. Asas filosofis terkait dengan nilai-nilai ideal yang menjadi jantung dari suatu perundang-undangan. Nilai-nilai ideal tersebut, misalnya kesejahteraan, keadilan, kebenaran, perlindungan hak asasi manusia,

⁶² Jeremy Bentham dalam Achmad Ruslan, *Op.cit.* Hlm. 324. Lebih lanjut dapat dilihat pada A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Jakarta: Disertasi Pasca sarjana Universitas Indonesia, 1990), Hlm. 322.

ketertiban, demokrasi. Asas sosiologis terkait dengan kenyataan yang hidup yang ada dalam masyarakat. Ia terkait dengan nilai-nilai dalam lapangan konkret. Berbeda dengan asas filosofis yang tumbuh dalam lapangan abstrak, asas sosiologis berhubungan dengan apa yang ada dalam praktik sosial secara konkret. Asas ini menghindari tercabutnya akan sosial yang ada di masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Proses ber hukumnya masyarakat harus sesuai dengan kebiasaan yang telah ditetapkan secara turun temurun. Walau dalam praktik terdapat transplantasi hukum yaitu proses adopsi aturan dari luar suatu masyarakat untuk diinternalisasi ke dalam suatu masyarakat. Nilai-nilai yang baik dari luar dan sesuai dengan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat dapat diadopsi menjadi hukum masyarakat tersebut. Selanjutnya, asas yuridis terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang didasari oleh adanya kewenangan pembentukan oleh pejabat/lembaga negara tertentu, adanya kesesuaian antara bentuk dan jenis dengan materi muatan peraturan perundang-undangan, dan adanya keharusan mengikuti teknik/metode yang pembentukan yang telah pasti, baku, dan standar.⁶³

3. Landasan Pemberlakuan Peraturan Perundang-undangan

Selain dari asas formil dan materil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maka hal yang juga harus diperhatikan adalah landasan dari pemberlakuan peraturan perundang-undangan tersebut.

⁶³ Ahmad Redi, *Op.Cit.* Hlm. 24.

Secara umum ada beberapa landasan agar supaya Peraturan Perundang-undangan berlaku dengan baik dan efektif, dalam arti bahwa Peraturan Perundang-undangan tersebut berlaku dengan baik (sempurna) dan efektif dalam teknik penyusunannya.

Bagir Manan mengemukakan bahwa ada tiga landasan yang dapat digunakan dalam menyusun undang-undang, yaitu : pertama, landasan yuridis (*juridische gelding*); kedua, landasan sosiologis (*sociologische gelding*); dan ketiga, landasan filosofis. Ketiga unsur ini sangatlah penting agar undang-undang yang dibentuk, memiliki kaidah yang secara hukum (*legal validity*), dan mampu berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar, serta berlaku untuk waktu yang panjang.⁶⁴ Berkaitan dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie juga turut menguraikan bahwa landasan pembentukan undang-undang haruslah tergambar dalam “konsiderans” suatu undang-undang. Dalam konsiderans suatu undang-undang haruslah memuat norma hukum yang baik, yang menjadi landasan keberlakuan bagi undang-undang tersebut, yaitu terdiri dari pertama landasan filosofis, kedua landasan sosiologis, ketiga landasan politis, keempat landasan yuridis, dan yang kelima landasan administrative.⁶⁵

⁶⁴ Bagir manan, 1994, *Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar ilmu Hukum Tata Negara (Jilid II)*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Hlm. 170-174.

1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis Peraturan Perundang-undangan adalah dasar yang berkaitan dengan dasar filosofis/ideologi negara, dalam arti bahwa Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan secara sungguh-sungguh nilai-nilai (citra hukum) yang terkandung dalam Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm*. Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (ideal norms) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan. Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum itu dapat menciptakan keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan. Dasar Filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis Peraturan Perundang-undangan adalah dasar yang berkaitan dengan kondisi/kenyataan yang hidup dalam masyarakat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. Bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan

kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu Peraturan Perundang-undangan yang telah dibuat diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya-laku secara efektif. Peraturan Perundang-undangan yang diterima oleh masyarakat secara wajar akan mempunyai daya laku yang efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengarahan institusional untuk melaksanakannya.

Soerjono Soekanto-Purnadi Purbacaraka menyebutkan dua landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu :

- a. Teori Kekuasaan (*Machttheorie*) secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat;
- b. Teori Pengakuan, (*Anerkennung Theorie*). Kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

3. Landasan Politis

Landasan politis bahwa dalam konsiderans harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan. Dalam hal ini Hukum tidaklah dapat dipisahkan dengan politik, sebab hukum lahir dari proses politik. Kehidupan

masyarakat akan terus berkembang terutama pada masyarakat yang sedang membangun dimana pembangunan merupakan keputusan politik, sedangkan pembangunan harus mendapatkan legalitas dari sektor hukum. Philippe Nonet dan Philip Selznick yang mengetengahkan suatu teori mengenai tiga keadaan dasar hukum dalam masyarakat, yaitu :

- 1) Hukum Represif, yaitu hukum yang merupakan alat kekuasaan represif;
- 2) Hukum otonom, yaitu hukum sebagai pranata yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritasnya sendiri;
- 3) Hukum responsive, yaitu hukum yang merupakan sarana respon atas kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

4. Landasan Yuridis

Dalam perumusan setiap undang-undang, landasan yuridis ini haruslah ditempatkan pada bagian konsiderans "Mengingat". Asas ini dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan sangat penting, sebab berkaitan dengan :

- a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat Peraturan Perundang- undangan, yang berarti bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang;
- b. Keharusan adanya kesesuaian antara jenis dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan. Ketidaksesuaian jenis tersebut

dapat menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat.

- c. Keharusan mengikuti tata cara atau prosedur tertentu. Apabila prosedur/ tata cara tersebut tidak ditaati, maka Peraturan Perundang-undangan tersebut batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan mengikat.
- d. Keharusan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

5. Landasan Administratif

Dasar ini bersifat “fakultatif” (sesuai kebutuhan), dalam pengertian tidak semua undang-undang mencantumkan landasan ini. Dalam teknis pembentukan undang-undang, biasanya landasan dimasukkan dalam konsiderans “memperhatikan. “Landasan ini berisi pencantuman rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administratif”.

b. Teori Validitas Hukum

Teori validitas atau legitimasi dari hukum (*legal Validity*) adalah teori yang mengajarkan bagaimana dan apa syarat- syaratnya agar suatu kaidah hukum menjadi *legitimate* dan sah (valid) berlakunya, sehingga dapat diberlakukan kepada masyarakat. Validitas hukum digunakan untuk menilai peraturan perundang-undangan berdasarkan indikator validitas kewajiban hukum dan sanksi. Konsep kewajiban merupakan suatu konsep khusus dari lapangan moral yang menunjuk kepada norma moral

dalam hubungannya dengan individu terhadap siapa tindakan tertentu diharuskan atau dilarang oleh norma tersebut, konsep ini pun tidak lain kecuali sebagai pasangan dari konsep norma hukum. Sedangkan sanksi diberikan oleh tata hukum dengan maksud untuk menimbulkan perbuatan tertentu yang dianggap dikehendaki oleh pembuat undang-undang. Sanksi hukum memiliki karakter sebagai tindakan memaksa.

Validitas adalah eksistensi norma secara spesifik. Suatu norma adalah valid merupakan suatu pernyataan yang mengasumsikan eksistensi norma tersebut dan mengasumsikan bahwa norma itu memiliki kekuatan mengikat terhadap orang yang perilakunya diatur. Aturan adalah hukum, dan hukum yang jika valid adalah norma. Jadi hukum adalah norma yang memberikan sanksi.⁶⁶

Hukum yang terbentuk dalam suatu peraturan perundang-undangan, Sebagian besar merupakan peraturan kesusilaan yang oleh penguasa diberi sanksi hukum. Hukum menuntut legalitas, yang berarti bahwa yang dituntut adalah pelaksanaan atau penataan kaidah semata-mata. Kaidah hukum merupakan ketentuan atau pedoman tentang apa yang seyogyanya atau seharusnya dilakukan. Pada hakikatnya kaidah hukum merupakan rumusan pendapat atau pandangan tentang bagaimana

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie yang dikutip Ali Safa'at, 2018, *Hans Kelsen Tentang Hukum*. Konstitusi Pres, Jakarta, Hlm. 32.

seharusnya atau seyogyanya seseorang bertingkah laku, dimana sebagai pedoman kaidah hukum bersifat umum dan pasif.

Kaidah hukum berisi kenyataan normatif (apa yang seyogyanya dilakukan/*Das sollen*) dan bukan berisi kenyataan alamiah atau peristiwa konkrit/ *Das sein*. Contoh “Barang siapa mencuri harus dihukum”, atau “barang siapa membeli harus membayar” merupakan *das sollen*, atau suatu kenyataan normatif dan bukan menyatakan sesuatu yang terjadi secara nyata, melainkan apa yang seharusnya atau seyogyanya terjadi.

Kaidah hukum bersifat pasif, dan agar kaidah hukum tersebut dapat bersifat aktif, diperlukan rangsangan untuk mengaktifkannya. Rangsangan untuk mengaktifkan kaedah hukum adalah peristiwa konkrit (*das sein*). Dengan terjadinya peristiwa konkrit tertentu, maka kaidah hukum baru dapat bersifat aktif, mengingat dapat diterapkan pada peristiwa konkrit tersebut.

Agar kaidah hukum dapat diberlakukan kepada masyarakat, maka kaidah hukum tersebut harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- 1) Kaidah hukum tersebut haruslah dirumuskan ke dalam berbagai aturan formal, seperti dalam bentuk pasal- pasal dari Undang- Undang Dasar, undang- undang dan berbagai bentuk peraturan lainnya, aturan- aturan internasional seperti dalam bentuk traktat, konvensi, atau setidaknya dalam bentuk adat kebiasaan;

- 2) Aturan formal tersebut harus dibuat secara sah, misalnya jika dalam bentuk undang-undang harus dibuat oleh parlemen (bersama dengan pemerintah);
- 3) Secara hukum, aturan hukum tersebut tidak mungkin dibatalkan;
- 4) Terhadap aturan formal tersebut tidak ada cacat- cacat yuridis lainnya. Misalnya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi;
- 5) Kaidah hukum tersebut harus dapat diterapkan oleh badan- badan penerap hukum, seperti pengadilan, kepolisian, kejaksaan;
- 6) Kaidah hukum tersebut harus dapat diterima dan dipatuhi oleh masyarakat;
- 7) Kaidah hukum tersebut haruslah sesuai dengan jiwa bangsa yang bersangkutan.

Menurut Lon F. Fuller terdapat 8 (delapan) hal yang menjadi penyebab kegagalan peraturan perundang-undangan. Delapan kegagalan hukum tersebut dapat dihindari bila terjadi penekanan pada isi peraturan perundang-undangan dengan 8 (delapan) persyaratan moral tertentu yang meliputi:⁶⁷

1. *Laws should be general;*

Harus ada aturan- aturan sebagai pedoman dalam pembuatan keputusan sehingga perlunya sifat tentang persyaratan sifat keumuman.

⁶⁷ Ahmad Redi, *Op.Cit.*, Hlm. 44.

Aturan- aturan ini menjadi pedoman kepada otoritas sehingga keputusan otoritatif tidak dibuat atas suatu dasar *ad hoc* dan atas dasar kebijakan yang bebas, melainkan atas dasar aturan- aturan yang umum.

2. *They should be promulgated, that citizens might know the standards to which they are being held;*

Setiap aturan- aturan yang menjadi pedoman bagi otoritas tidak boleh dirahasiakan melainkan harus diumumkan (publikasi). Persyaratan bahwa hukum harus di promulgasi (dipublikasikan) karena orang tidak akan mematuhi hukum yang tidak diketahui oleh pihak yang menjadi sasaran penerapan hukum (*normadressaat*).

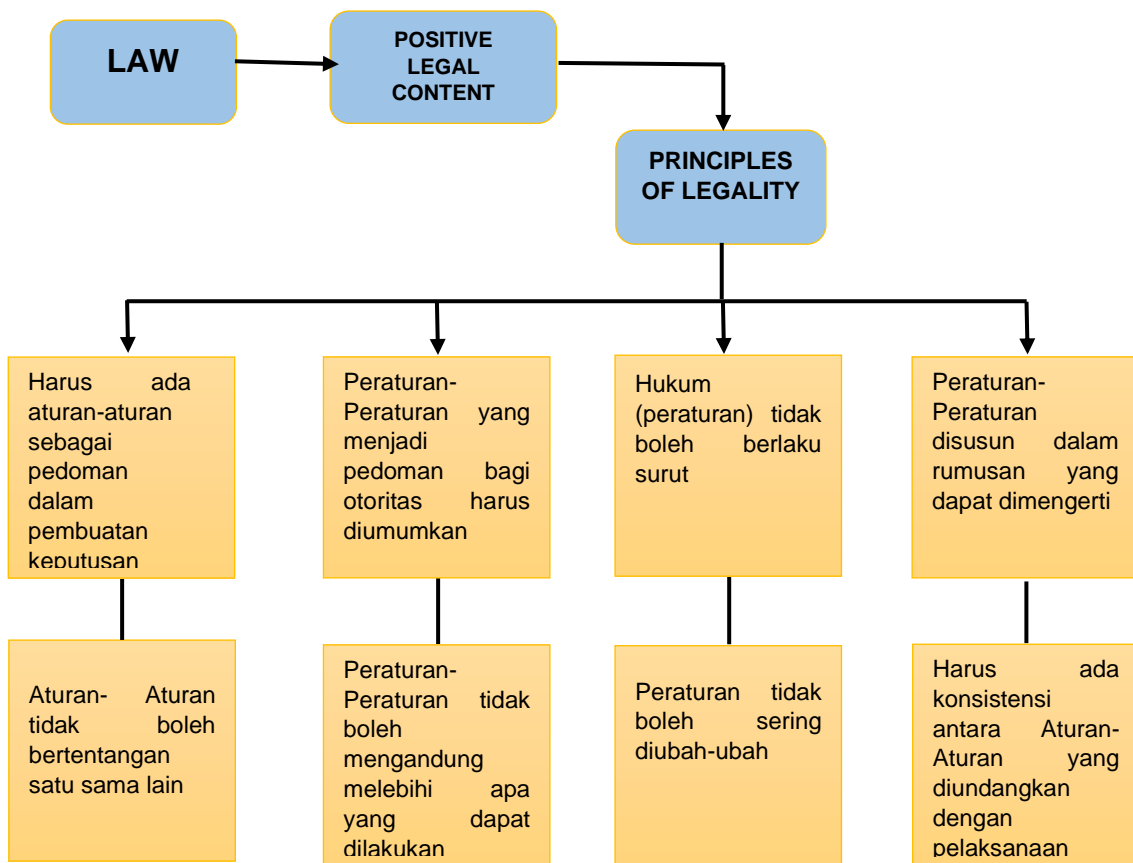
3. *Retroactive rule-making and application should be minimized;* Aturan- aturan harus dibuat untuk menjadi pedoman bagi kegiatan dimasa mendatang sehingga hukum diminimalisasi berlaku surut.
4. *A Laws should be understandable;* Hukum harus dibuat agar dimengerti oleh rakyat.
5. *Free of contradiction;* Aturan- aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain baik secara vertikal maupun horizontal.
6. *A Laws should not require conduct beyond the abilities of those affected;* Aturan – aturan tidak boleh mensyaratkan perilaku atau perbuatan diluar kemampuan pihak- pihak yang terkena akibat hukum, artinya hukum tidak boleh memerintahkan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan.

7. *A They should remain relatively constant through time*; Hukum tidak boleh diubah sewaktu- waktu, sehingga hukum harus tegas.
8. *They should be a congruence between the laws as announced and their actual administration.*

Hukum harus ada konsistensi antara aturan- aturan sebagaimana yang diumumkan dengan pelaksanaan kenyataannya.

Secara sederhana dapat kita pahami melalui tabel berikut:

Tabel 1.1



Delapan kriteria tersebut, diperlukan sebagai kondisi dalam melaksanakan kegiatan pembentuk peraturan perundang-undangan dalam membuat peraturan perundang-undangan (law making process), sehingga kegagalan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dihindari.

Fuller berpendapat bahwa hukum (peraturan perundang-undangan) akan menimbulkan masalah ketika hukum menyimpang dari 8 (delapan) persyaratan tersebut di atas.

c. Teori Pemberian Sanksi

Sanksi merupakan bagian atau muatan penting dalam hukum. Hal ini dapat dipahami karena pada dasarnya hukum itu memiliki sifat mengatur dan memaksa. Di dalam sifat hukum yang mengatur, terdapat larangan-larangan. Apabila suatu larangan tersebut dilanggar, maka dapat menimbulkan sanksi. Sanksi hukum ini bersifat memaksa, hal ini berarti bahwa tertib itu akan bereaksi terhadap peristiwa-peristiwa tertentu karena dianggap merugikan masyarakat sebagai akibat dari adanya pelanggaran tersebut. Dengan cara memaksa, maka suatu penderitaan dikenakan terhadap seseorang dengan paksa walaupun yang bersangkutan tidak menghendaknya.

Menurut Black's Law Dictionary, *sanction* (sanksi) adalah "*a penalty or coercive measure that results from failure to comply with a law, rule, or order (a sanction for discovery abuse)*" atau sebuah hukuman atau tindakan memaksa yang dihasilkan dari kegagalan untuk mematuhi

undang-undang.⁶⁸ Sedangkan pengertian sanksi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia merupakan tanggungan (tindakan atau hukuman) untuk memaksa orang menepati perjanjian atau menaati ketentuan undang-undang (anggaran dasar, perkumpulan, dan sebagainya); tindakan (mengenai perekonomian) sebagai hukuman kepada suatu negara; Hukum, a imbalan negatif, berupa pembebanan atau penderitaan yg ditentukan dalam hukum; b imbalan positif, yg berupa hadiah atau anugerah yg ditentukan dalam hukum.⁶⁹

Menurut Hans Kelsen, sanksi didefinisikan sebagai reaksi koersif masyarakat atas tingkah laku manusia (fakta sosial) yang mengganggu masyarakat. Setiap sistem norma dalam pandangan Hans Kelsen selalu bersandar pada sanksi. Esensi dari hukum adalah organisasi dari kekuatan, dan hukum bersandar pada sistem paksaan yang dirancang untuk menjaga tingkah laku sosial tertentu. Dalam kondisi-kondisi tertentu digunakan kekuatan untuk menjaga hukum dan ada sebuah organ dari komunitas yang melaksanakan hal tersebut. Setiap norma dapat dikatakan “legal” apabila dilekati sanksi, walaupun norma itu harus dilihat berhubungan dengan norma yang lainnya.⁷⁰

⁶⁸ Samsul Ramli dan Fahrurrazi, 2014, *Bacaan Wajib Swakelola Pengadaan Barang/Jasa*, Visimedia Pustaka, Jakarta, Hlm. 191.

⁶⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1995, Balai Pustaka, Jakarta, Hlm. 1265.

⁷⁰ Antonius Cahyadi dan E. Fernando M. Manullang, 2007, *Pengantar Ke Filsafat Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Hlm. 84

Secara sosiologis, sanksi merupakan bentuk upaya penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan tersebut adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum.⁷¹ Seperti diuraikan sebelumnya bahwa suatu norma yang mengandung larangan, perintah (keharusan), atau keharusan pada umumnya akan mengalami kesulitan dalam penegakannya apabila tidak disertai dengan sanksi.

Di Indonesia, secara umum, dikenal sekurang-kurangnya tiga jenis sanksi hukum yaitu:

1. sanksi hukum pidana;
2. sanksi hukum perdata;
3. sanksi administrasi/administratif.

Dalam hukum pidana, sanksi hukum disebut hukuman. Menurut R. Soesilo, hukuman adalah:

“Suatu perasaan tidak enak (sengsara) yang dijatuhkan oleh hakim dengan vonis kepada orang yang telah melanggar undang-undang hukum pidana”

Hukuman sendiri diatur dalam pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yaitu:

1. Hukuman pokok, yang terbagi menjadi:
 - a) hukuman mati;

⁷¹ Satjipto Rahardjo, 1984, *Masalah Penegakan Hukum – Suatu Kajian Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, Hlm. 24.

- b) hukuman penjara;
- c) hukuman kurungan;
- d) hukuman denda.

2. Hukuman-hukuman tambahan, yang terbagi menjadi:

- a) pencabutan beberapa hak yang tertentu;
- b) perampasan barang yang tertentu;
- c) pengumuman keputusan hakim.

Untuk Sanksi perdata diterapkan apabila penegakan peraturan perundang-undangan tersebut menimbulkan kerugian bagi orang yang terkena ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Pada prinsipnya, siapa pun yang menimbulkan kerugian akan mengganti kerugian tersebut sesuai dengan kerugian yang dideritanya. Kerugian yang timbul sebagai akibat pelaksanaan peraturan perundang-undangan dapat diselesaikan baik melalui jalur pengadilan maupun non-pengadilan. Biasanya Jika menempuh jalur pengadilan, putusan yang dijatuhkan oleh hakim dapat berupa:⁷²

1. Putusan *condemnatoir* yakni putusan yang bersifat menghukum pihak yang dikalahkan untuk memenuhi prestasi (kewajibannya).
Contoh: salah satu pihak dihukum untuk membayar kerugian, pihak yang kalah dihukum untuk membayar biaya perkara;

⁷² <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4be012381c490/sanksi-hukum-pidana-perdata-dan-administratif>- Diakses Pada 24 Oktober 2021, Pukul 16.40 Wita.

2. Putusan *declaratoir* yakni putusan yang amarnya menciptakan suatu keadaan yang sah menurut hukum. Putusan ini hanya bersifat menerangkan dan menegaskan suatu keadaan hukum semata-mata. Contoh: putusan yang menyatakan bahwa penggugat sebagai pemilik yang sah atas tanah sengketa;
3. Putusan *constitutif* yakni putusan yang menghilangkan suatu keadaan hukum dan menciptakan keadaan hukum baru. Contoh: putusan yang memutuskan suatu ikatan perkawinan.

Jadi, dalam hukum perdata, bentuk sanksi hukumnya dapat berupa:

- a. Kewajiban untuk memenuhi prestasi (kewajiban);
- b. Hilangnya suatu keadaan hukum, yang diikuti dengan terciptanya suatu keadaan hukum baru.

Sedangkan Sanksi dalam Hukum Administrasi yaitu “alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma Hukum Administrasi Negara.” Van Wijk/Konijnenbelt mengemukakan bahwa ada empat unsur sanksi dalam hukum administrasi Negara, yaitu alat kekuasaan (*macht middelen*), bersifat hukum publik (*publiekrechtelijke*), digunakan oleh pemerintah (*overheid*), sebagai reaksi atas ketidakpatuhan (*reactive op niet-naleving*).⁷³

⁷³ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, Hlm. 315.

Penegakan sanksi hukum administrasi senantiasa berjalan secara paralel dengan penggunaan wewenang pemerintahan yang dijalankan oleh badan pemerintahan. Sanksi administrasi dan penegakannya, dengan demikian akan menjadi titik awal dalam implementasi yang dilakukan oleh badan pemerintahan yang seringkali menciptakan hubungan hukum spesifik dengan warga masyarakat dan badan hukum perdata.

Pengaruh yang dilakukan oleh badan pemerintahan (dengan wewenang publiknya) terhadap warga masyarakat dan/atau badan hukum perdata dalam menjalankan aturan-aturan hukum administrasi, merupakan bentuk konkrit dalam menjalankan fungsi normatif (*normatieve functie/legitimerende functie*), fungsi instrumental (*instrumentele functie*) dan fungsi jaminan (*waarborgfunctie*) dari hukum administrasi. Pendekatan fungsi normatif dimaksudkan bahwa hukum administrasi telah memberi dasar hukum bagi badan pemerintahan dalam melakukan tindakan dan/atau mengambil keputusan melalui peraturan pembentukan badan pemerintahan beserta wewenangnya, fungsi instrumental dimaksudkan, bahwa hukum administrasi pertama dan terutama dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan (*doel*) tertentu. Hal tersebut penting untuk dipahami bahwa menjalankan fungsi instrumental berarti menggunakan norma hukum administrasi sebagai alat khusus. Sasaran kebijakan yang ingin dicapai, ditempuh dengan merumuskan keputusan pemerintah dengan karakter normatif. Keputusan tersebut di satu sisi, ditandai dengan tingkat paksaan tertentu dan di sisi lain,

harus memenuhi persyaratan hukum dan keadilan. Hukum tidak pernah bisa menjadi sarana netral yang dapat digunakan terlepas dari tujuannya.

Berkenaan dengan hal tersebut, Victor Situmorang menguraikan pengertian administrasi negara menjadi 4 (empat) hal penting yang mana satu sama lain tidak dapat dipisahkan, yakni sebagai berikut:

- 1) Fungsional: administrasi negara adalah keseluruhan fungsi-fungsi yang dijalankan pemerintah beserta aparatur yang dipimpinnya;
- 2) Institusional: administrasi negara adalah keseluruhan daripada jabatan-jabatan dan satuan-satuan organisasi negara yang merupakan suatu aparatur negara yang secara langsung dipimpin dan digerakkan oleh pemerintah;
- 3) Proses: administrasi negara adalah keseluruhan daripada aktivitas aktivitas negara yang berasal dari atau sumber pada kehendak kehendak, penetapan-penetapan atau perintah-perintah dari pemerintah;
- 4) Hukum: administrasi negara adalah pelaksana dan atau penyelenggaraan daripada Undang-undang dalam arti luas.

Fungsi instrumental dalam hukum administrasi menunjukkan bahwa badan-badan pemerintah akan menggunakan wewenang mereka yang sah guna menjaga kepentingan publik. Tugas-tugas pemerintah ini telah berkembang sejak pada abad ke-20 dan menjadikan keterlibatan pemerintah yang sangat luas dan beragam dengan publik. Sedangkan fungsi jaminan,

status badan pemerintahan dengan tindakan yang dilakukan adalah untuk menjamin posisi hukum warga negara ketika berhadapan dengan pemerintah. Ini selalu memainkan peran penting dalam mewujudkan bagian umum dari hukum administrasi substantif dan hukum administrasi prosedural. Jaminan yang paling penting bagi warga negara adalah hak dan prosedur umum dan khusus yang ditawarkan oleh hukum administrasi : aturan hukum khusus, yang dilengkapi dengan materi umum dan jaminan formal dari undang-undang dan prinsip-prinsip/asas-asas hukum tidak tertulis dari pemerintahan yang baik. Hukum administrasi disatu sisi menyediakan sarana-sarana yuridis bagi badan pemerintahan untuk merealisasikan tujuan-tujuan pemerintahan yang dikehendaki, dan di sisi lain menyediakan kepada masyarakat jaminan terhadap tindakan pemerintahan yang tidak tepat dan tidak sah.

Tujuan dicantumkannya (diatur) sanksi dalam peraturan perundang-undangan hukum administrasi adalah untuk menangkal perasaan impunitas (pembiaran) dengan melakukan pelanggaran tertentu dan beberapa perilaku serius (yang bagaimanapun dianggap sebagai gangguan) dan tidak lagi diselesaikan melalui sanksi pidana, tetapi dengan sanksi administrasi. Penerapan sanksi administrasi dalam suatu hubungan hukum antara pemerintah dan masyarakat merupakan salah satu bentuk dari tindak pemerintahan yang dilakukan dalam rangka penegakan hukum administrasi.

Philipus M. Hadjon, dkk dikutip oleh W.F. Prins menyebutkan bahwa hampir setiap peraturan berdasarkan hukum administrasi diakhiri "*in cauda venenum*" dengan sejumlah ketentuan pidana ("*in cauda venenum*" secara harfiah berarti: memiliki racun di ekor/buntut). Istilah ini diartikan bahwa dalam kaidah yang berlaku terdapat sanksi yang diterapkan di akhir, untuk jaminan bahwa kaidah hukum tersebut benar-benar ditegakkan.

Pendekatan konsep tentang penerapan sanksi administrasi dengan demikian tidak bisa dipisahkan dari pembahasan/kajian tentang tindak pemerintahan. Tindak pemerintahan meliputi semua perbuatan yang dilakukan oleh organ administrasi dalam rangka menyelenggarakan tugas pemerintahan. Tugas pemerintahan meliputi seluruh kegiatan negara di luar kegiatan pembentukan undang-undang dan peradilan. Hal ini sejajar dengan pengertian "*besturen*" dalam kepustakaan hukum administrasi di Belanda.⁷⁴

Jenis Sanksi Administrasi dapat dilihat dari segi sasarannya yaitu:

- a. Sanksi reparatoir, artinya sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum (*Legale Situati*), dengan kata lain, mengembalikan pada kondisi semula

⁷⁴ Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 Issue 1, March 2019 ISSN. 2621 – 2781 Online Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 Issue 1, March 2019 129.

sebelum terjadinya pelanggaran. misalnya paksaan pemerintah (*bestuursdwang*), Pengenaan uang paksa (*dwangsom*);

- b. Sanksi punitif, artinya sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif;
- c. Sanksi regresif (*regressive sancties*), merupakan sanksi tambahan atau sanksi lain menurut J.B.J.M Ten Berge adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan. Sanksi ini ditujukan pada keadaan hukum semula, yakni sebelum diterbitkannya ketetapan. Contoh, penarikan, perubahan, dan penundaan suatu ketetapan. Pada dasarnya sanksi ini tidak jauh berbeda dengan sanksi reparatoir. Bedanya hanya terletak pada lingkup dikenakannya sanksi tersebut. Sanksi reparatoir ditujukan pada pelanggaran norma hukum administrasi secara umum, sedangkan sanksi regresif hanya dikenakan terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam ketetapan.⁷⁵

Menurut Philipus M. Hadjon, penerapan sanksi secara bersama-sama antara hukum administrasi dengan hukum lainnya dapat terjadi, yakni kumulasi internal dan kumulasi eksternal. Kumulasi eksternal merupakan penerapan sanksi administrasi secara bersama-sama dengan sanksi lain,

⁷⁵ *Ibid.* Hlm. 319.

seperti sanksi pidana atau sanksi perdata. Terkait sanksi perdata, pemerintah dapat menggunakannya dalam kapasitasnya sebagai badan hukum untuk mempertahankan hak-hak keperdataannya. Sanksi pidana dapat diterapkan bersama-sama dengan sanksi administrasi, tapi tidak untuk *ne bis in idem* (tidak untuk perkara yang sama).

Dalam hukum administrasi dengan sanksi pidana ada perbedaan sifat dan tujuan. Perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dapat dilihat dari tujuan pengenaan sanksi itu sendiri. Sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada si pelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa. Sanksi administrasi dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. Sifat sanksi adalah reparatoir artinya memulihkan pada keadaan semula. Di samping itu perbedaan antara sanksi pidana dan sanksi administrasi adalah tindakan penegakan hukumnya. Sanksi administrasi diterapkan oleh pejabat tata usaha negara tanpa harus melalui prosedur peradilan, sedangkan sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses pengadilan.⁷⁶

Pada umumnya sanksi administrasi/administratif berupa;

- a. Peringatan/teguran lisan;

⁷⁶ Philipus M. Hadjon dkk, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, cet. ke-X, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Hlm. 247.

- b. Peringatan/teguran tertulis ini harus mengandung kepastian hukum, artinya bahwa orang yang diberi teguran/peringatan tersebut mengetahui secara pasti apa yang harus dilakukan dan apa konsekuensinya jika tidak dilakukan;
- c. Tindakan paksa pemerintahan (*bestuursdwang/politiedwang*); tindakan paksa yang dimaksud tidak selalu dikaitkan dengan paksaan fisik. Pemaksaan yang dimaksud lebih mengarah pada paksaan oleh pemerintah (yang berwenang) kepada orang yang dipandang mengabaikan peraturan perundang-undangan untuk memenuhi atau menaati ketentuan peraturan perundang-undangan. Paksaan fisik merupakan upaya terakhir apabila orang yang mengabaikan peraturan perundang-undangan tersebut tidak mau secara sukarela menaatinya. Pada prinsipnya, pelaksanaan *bestuursdwang* berbeda dengan pengenaan pidana. *Bestuursdwang* terkait dengan tindakan paksa untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan penindakan pada pelanggar;
- d. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan:
- Ada 2 alasan mengapa suatu keputusan yang menguntungkan dapat ditarik kembali, yaitu:

- 1) yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan, persyaratan, atau ketentuan peraturan perundang undangan yang dikaitkan dengan izin, subsidi, atau pembayaran;
- 2) yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan data atau keterangan tidak benar atau tidak lengkap, apabila data atau keterangan tersebut diberikan secara benar atau lengkap kemungkinan keputusan yang diberikan akan lain.

Penarikan keputusan lazimnya juga dituangkan dalam bentuk keputusan, sehingga penarikan kembali keputusan merupakan keputusan baru yang berisi penarikan kembali dan menyatakan tidak berlaku keputusan terdahulu. Sebagai suatu keputusan, maka konsekuensi yang timbul dalam keputusan bisa juga timbul dalam keputusan penarikan kembali keputusan. Apabila keputusan penarikan kembali tersebut menimbulkan kerugian, maka terhadap keputusan tersebut dapat ditempuh upaya hukum sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

- e. Denda administratif; Sanksi denda administratif banyak ditemukan dalam hukum perpajakan. Pengenaan sanksi ini hampir menyerupai pengenaan sanksi pidana dan harus ada dasar hukum yang tegas dalam peraturan perundang-undangan. Dalam perkembangan sekarang ada

kecenderungan pada beberapa kasus terbatas dengan berbagai pertimbangan pejabat administrasi negara beralih pada pengenaan denda administratif.

f. Pengenaan uang paksa (*dwangsom*).⁷⁷

Pengenaan uang paksa oleh pejabat/ badan administrasi negara merupakan bentuk sanksi administrasi modern sebagai alternatif untuk penerapan upaya paksa pemerintahan (*bestuursdwang*). Pengenaan sanksi uang paksa ini pun sama seperti pengenaan denda administratif, yakni harus ada dasar hukum yang tegas dalam peraturan perundang-undangan. Karena merupakan alternatif/pengganti dari upaya paksa pemerintahan (*bestuursdwang*), maka kewenangan untuk menetapkan uang paksa melekat pada pejabat administrasi negara yang berwenang mengenakan upaya paksa pemerintahan (*bestuursdwang*). Pengenaan uang paksa akan dilakukan apabila upaya paksa pemerintahan (*bestuursdwang*) secara praktis sulit dilakukan atau upaya paksa pemerintahan (*bestuursdwang*) tersebut dianggap terlalu berat. Uang paksa tersebut bisa ditentukan setiap kali pelanggaran diulangi lagi atau setiap hari/waktu tertentu yang ditentukan dan akan hilang apabila pelanggaran tersebut diulangi lagi atau setiap hari apabila pelanggaran tersebut masih tetap berlanjut.

⁷⁷ Wicipto setiadi, *Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 6 , No. 4 , Desember, 2009 . Sumber: <https://e-jurnal.peraturan.go.id/article/viewFile> , Diakses Pada 24 Oktober 2021, Pukul 16.15 Wita.

Pencantuman sanksi juga harus disesuaikan dengan substansi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam beberapa peraturan perundang-undangan dijumpai pengenaan sanksi, terutama sanksi pidana terlihat sangat dipaksakan. Sanksi yang tidak sesuai akan mengakibatkan peraturan perundang-undangan yang dibentuk menjadi tidak efektif atau tidak ada daya/hasil gunanya. Hal ini sesuai dengan salah satu asas yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Artinya, setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Akibat lainnya, dalam praktik sanksi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut karena tidak sesuai dengan lingkup substansinya menjadi sangat sulit untuk diterapkan.

H. Kerangka Pikir

Guna mengupas permasalahan terkait Pengaturan Sanksi Denda Vaksinasi *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)* Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi *Coronavirus Disease 2019* dan menjawab dua rumusan masalah, maka penelitian ini memfokuskan pada dua variabel yaitu variabel kedudukan hukum dan variabel efektifitas hukum.

Permasalahan pertama akan dijawab berdasarkan variabel legalitas hukum dengan dua indikator yaitu: Pertama kesesuaian antara materi muatan hukum dan bentuk hukum, Selanjutnya permasalahan kedua

akan dijawab berdasarkan indikator yang membahas terkait sanksi administratif dan sanksi lainnya. Setelah kedua masalah tersebut terjawab maka akan terwujud keabsahan hukum terhadap suatu kebijakan hukum melalui Produk hukum yang ideal sehingga apa yang diatur dapat bersesuaian dengan penerapannya. Uraian pemikiran ini dapat diejawantahkan secara konsep melalui bagan kerangka pikir sebagai berikut :

BAGAN KERANGKA PIKIR

(*Conceptual Framework*)



I. Definisi Operasional

1. Sanksi adalah hukuman yang diberikan terhadap seseorang yang melakukan pelanggaran atas suatu norma peraturan perundang-undangan.
2. Sanksi Administratif merupakan suatu bentuk pemaksaan dari administrasi negara (pemerintah) terhadap warga negara dalam hal adanya perintah-perintah, kewajiban-kewajiban, atau larangan-larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh administrasi negara (pemerintah).
3. Sanksi denda merupakan salah satu jenis sanksi administratif yang harus ada dasar hukum yang tegas dalam peraturan perundang-undangan.
4. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi atau substansi atau objek yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan yang sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan
5. Vaksinasi adalah pemberian vaksin yang khusus diberikan dalam rangka menimbulkan atau meningkatkan kekebalan seseorang secara aktif terhadap suatu penyakit, sehingga apabila suatu saat terpajan dengan penyakit tersebut tidak akan sakit atau hanya mengalami sakit ringan dan tidak menjadi sumber lain.

6. Norma atau kaidah (yang dimaksud) adalah Norma Peraturan Perundang-undangan yaitu aturan, ketentuan, tatanan, atau kaidah yang dipakai sebagai panduan atau pedoman dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan atau sebagai tolok ukur untuk menilai atau memperbandingkan sesuatu.
7. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.
8. Asas adalah sesuatu yang menjadi dasar dalam hukum yang harus dipedomani.
9. Legalitas hukum yaitu bagaimana dan apa syarat- syaratnya agar suatu kaidah hukum menjadi *legitimate* dan sah (valid) berlakunya, sehingga dapat diberlakukan di masyarakat. Validitas hukum digunakan untuk menilai peraturan perundang-undangan berdasarkan indikator validitas kewajiban hukum dan sanksi.
10. Delegasi yang dimaksud adalah pendelegasian undang-undang yaitu kewenangan yang dilimpahkan kepada aturan yang lebih rendah dari aturan yang lebih tinggi untuk mengatur hal-hal yang dimaksud dalam suatu peraturan.