

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pandemi *Corona Virus Disease* (Covid-19) yang pertama kali terindikasi di China pada awal Januari 2020 lalu, membuat negara-negara menjadi resah, termasuk Indonesia. Covid-19 adalah varian virus baru yang menyerang sistem pernapasan, sehingga membuat banyak pihak kebingungan dalam menanggulangnya. Seiring dengan merebaknya Covid-19 ke ratusan negara, membuat Pemerintah Republik Indonesia mau tidak mau harus melakukan langkah pencegahan penularan virus tersebut serta penanganan dampak yang ditimbulkan dalam aspek-aspek kehidupan masyarakat. Kebijakan tersebut dibuat dalam berbagai macam bentuk dan sifat, salah satunya adalah Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri sebagai upaya mewujudkan sinergi kebijakan dari berbagai sektor kementerian.¹

Pengertian dari SKB secara garis besar suatu kebijakan yang berupa keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, yang bersifat umum atau abstrak yang kedudukannya dapat sejajar dengan peraturan kebijakan yang kemudian tidak dapat uji kepada hakim tata usaha negara.² Sedangkan menurut pendapat dari H. Abdul Latief mengemukakan bahwa

¹<https://www.kemenkopmk.go.id/pemerintah-susun-skb-4-menteri-atur-kegiatan-belajar-mengajar-di-era-kenormalan-baru>, “Pemerintah Susun SKB 4 Menteri, Atur Kegiatan Belajar Mengajar di Era Kenormalan Baru”, Kemenko Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan RI, hlm. 1, diakses Tanggal 23 Maret 2021.

² Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, (Bogor-Jakarta : LPP HAN, 1995), hlm 100.

“pengujian secara materiil terhadap peraturan kebijakan dapat dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara”.³

Setiap tindakan yang ada campur tangan dari pemerintah pada dasarnya haruslah memiliki dasar, yang mana dasar tersebut merupakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut merupakan suatu hal yang mengacu pada prinsip legalitas (negara hukum). Asas tersebut hanya saja masih memiliki keterbatasan (kekuarangan atau kelemahan) dalam peraturan perundangan.⁴ Salah satunya disebabkan karena karakteristik dari suatu Undang-undang lebih bersifat umum dan abstrak sehingga tidak ada jaminan bahwa pengaturannya akan mencakup semua persoalan terkait dengan kesejahteraan masyarakat. Maka dengan hal demikian, pemerintah diberi kewenangan diskresi untuk menutupi hal tersebut. Diskresi sendiri diperlukan untuk menyelesaikan persoalan yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga dalam penyelesaiannya administrasi negara memiliki kebebasan.⁵

Pemahaman terkait konsep negara hukum material adalah pemberian keleluasaan kepada pemerintah dalam menjalankan tugasnya, salah satunya dengan membentuk keputusan atau kebijakan yang mempengaruhi sistem peraturan perundang-undangan. Terkait dengan hal ini, terdapat beberapa produk yang dikeluarkan oleh beberapa menteri atau pejabat setingkat menteri, yakni Peraturan Bersama. Sejak tahun 1966, Surat Keputusan Bersama menjadi dasar hukum yang

³ H. Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beliedregel) pada Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta : UII Press, 2005), hlm. 238-306.

⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Bandung : PT. Raja Grafindo Persada,, 2011), hlm. 229.

⁵ Ridwan, “Eksistensi dan Keabsahan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri tentang Penjatuhan Sanksi Terhadap Pegawai Negeri Sipil”, (*Jurnal IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 28, No. 1 2021), hlm. 8.

kerap kali dipilih untuk mengatasi permasalahan, khususnya mengenai penegakan hukum yang bersifat lintas sektoral. Dalam perkembangannya SKB sendiri banyak menuai pro dan kontra dalam diskusi-diskusi hukum lantaran bentuknya yang masih sering dipertanyakan, apakah berupa ketetapan (*beschikking*), peraturan (*reggelling*), atau peraturan kebijakan (*bleidsregel*). Sebab menjadi dilematis ketika menggunakan istilah keputusan sementara isinya bersifat mengatur umum, Selain itu, dalam praktiknya terdapat nomenklatur yang tidak hanya menggunakan “Surat Keputusan Bersama” melainkan juga ada yang menggunakan “Peraturan Bersama Menteri”.

Eksistensi SKB harus dilihat dari aturan tata urutan perundang-undangan. Pengaturan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-undang Nomer 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selanjutnya kembali diperbaharui melalui Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (kemudian disebut UU P3). Namun, dalam perkembangannya itu, tidak ditemukan satu pun pengaturan mengenai kedudukan hukum SKB secara jelas.⁶

Surat Keputusan Bersama yang sudah diterbitkan nampaknya akan terus menuai kontroversi. Pro dan kontra masih akan terus berlanjut. Pemerintah sendiri mempersilahkan mereka yang menolak SKB untuk memperkarakannya di Mahkamah Konstitusi. Padahal tugas dan kewenangan mahkamah tidak dapat mengadili sebuah SKB yang diterbitkan oleh pejabat tinggi negara, sepanjang ia

⁶ Mar’atun Fitriaaha & Nur Wahyuni Utami, “Menyoal Kedudukan Hukum Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Rangka Penanganan Covid-19 Sebagai Upaya Penataan Regulasi”, (*Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 19, No. 2, Juni 2022), hlm. 281.

tidak menimbulkan sengketa kewenangan. SKB itu bukan pula obyek sengketa Tata Usaha Negara yang dapat dibawa ke Pengadilan Tata Usaha Negara, karena sifatnya bukanlah putusan pejabat Tata Usaha Negara yang bersifat individual, konkret dan final. Walaupun mau dibawa ke Mahkamah Agung, boleh saja untuk menguji apakah SKB itu isinya bercorak pengaturan bertentangan atau tidak dengan Undang-undang (yakni Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965). Surat Keputusan Bersama adalah kebijakan (*beleid*) Pemerintah, yang oleh yurisprudensi Mahkamah Agung, dinyatakan sebagai sesuatu yang tidak dapat diadili.⁷

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan, Bab XII Ketentuan Penutup Pasal 56 menyebutkan “Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dibaca peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini”.

Dengan adanya beberapa asas Undang-Undang seperti “*Lex Posterior Derogat Legi Interiori*”, maksudnya Undang-Undang yang berlaku kemudian mengesampingkan Undang-Undang yang berlaku terlebih dahulu, *lex Specialis Derogat Legi Generalis*, maksudnya aturan hukum yang sifatnya khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang bersifat umum, *lex Superior Derogat Legi Inferiori*, maksudnya mengacu kepada dua atau lebih peraturan perundang-undangan yang mempunyai kedudukan yang sama secara hierarki, namun ruang

⁷ Suherman Toha, “Eksistensi Surat Keputusan Bersama Dalam Penyelesaian Konflik Antar dan Intern Agama”. *Laporan Akhir Penelitian Hukum*, (2011), hlm. 6.

lingkung materi muatan antara peraturan perundang undangan tersebut tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain. Konsekuensinya istilah SKB (Surat Keputusan Bersama) tidak tepat digunakan lagi, namun istilah yang tepat ialah Peraturan Menteri. Terlepas dari apakah peraturan itu dikeluarkan sendiri-sendiri oleh menteri atau pejabat setingkat menteri, atau secara bersama-sama, semuanya tergantung kepada kebutuhan materi yang ingin diatur. Istilah Keputusan, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, hanya digunakan untuk sebuah penetapan, seperti pengangkatan dan pemberhentian seseorang dalam jabatan, bukan sesuatu yang berisi norma yang bersifat mengatur. Hal ini dikuatkan dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan.

Dengan demikian, Surat Keputusan Bersama (SKB) yang dimaksud dalam penelitian ini adalah produk hukum, baik bersifat peraturan (*regeling*), keputusan (*beschikking*) maupun peraturan semu (*bleid regel / pseudo wetgeving*), yang dibuat secara bersama-sama oleh beberapa lembaga pemerintah. Surat Keputusan Bersama (SKB) merupakan istilah yang lebih populer digunakan oleh masyarakat, meskipun di dalam lembar resminya hanya disebut sebagai "Keputusan Bersama" atau "Peraturan Bersama". Objek kajian dalam pembahasan permasalahan tersebut yakni SKB terkait penanganan pandemi covid-19 yaitu Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Nomor 01/KB/2022, Nomor 408 Tahun 2022, Nomor HK.01.08.MENKES/1140/2022, Nomor 420 -1026 Tahun 2022 Tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Dimasa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) yang selanjutnya disebut SKB 4 Menteri, Selain itu juga ditemukannya

Unsur Berlaku keluar dalam SKB tersebut dimana seharusnya unsur berlaku keluar merupakan unsur dari Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka penelitian ini akan membahas mengenai kedudukan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Terkait Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Dimasa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dalam hal pengaturan yang bersifat umum (Regeling) di Indonesia. Selain itu akan dibahas pula mengenai tepatnya Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Nomor 01/KB/2022, Nomor 408 Tahun 2022, Nomor HK.01.08.MENKES/1140/2022, Nomor 420 -1026 Tahun 2022 Tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Dimasa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) memuat Unsur Berlaku Keluar. Hasil penelitian ini dituangkan dalam sebuah karya ilmiah berbentuk skripsi yang berjudul ***“Keberadaan Surat Keputusan Bersama Menteri Tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran DI Masa Pandemi Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) Dalam Pembentukan Regulasi Di Indonesia”***.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah yang akan dibahas dalam skripsi ini mencakup hal-hal sebagai berikut :

- 1) Bagaimana kedudukan Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam hal Pengaturan yang bersifat umum (Regeling) di Indonesia?
- 2) Tepatkah Surat Keputusan Bersama Menteri Nomor 01/KB/2022, Nomor 408 Tahun 2022, Nomor HK.01.08/MENKES/1140/2022, Nomor 420 - 1026 Tahun 2022 Tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Dimasa

Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) memuat Unsur “Berlaku Keluar”?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Mengetahui kedudukan Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam hal Pengaturan yang bersifat umum (Regeling) di Indonesia.
- 2) Mengetahui apakah tepat dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Nomor 01/KB/2022, Nomor 408 Tahun 2022, Nomor HK.01.08.MENKES/1140/2022, Nomor 420 -1026 Tahun 2022 Tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Dimasa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) memuat Unsur “Berlaku Keluar”

1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian yang hendak penulis capai dari penelitian penulis terbagi menjadi dua, yakni kegunaan dari segi teoritis dan kegunaan dari segi praktis, dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Kegunaan dari Segi Teoritis

Penelitian ini merupakan salah satu upaya pengembangan ilmu hukum dengan harapan penelitian ini dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan hukum tata negara khususnya bidang ilmu perundang-undangan.

2. Kegunaan dari Segi Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pihak-pihak yang terlibat dalam pembentukan perundang-undangan, baik dari lembaga negara dalam rumpun eksekutif, legislatif, yudikatif maupun lembaga-lembaga negara lainnya dalam membentuk keputusan-keputusan agar tetap sesuai dengan kaidah-kaidah hukum.

1.5 Keaslian Penelitian

Peneliti Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Perbedaan Dengan Penelitian Ini
Rofifa Salshabila M. Abdi Lolo (Universitas Hasanuddin Makassar)	Analisis Yuridis Kedudukan Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara dalam Peraturan Perundang- undangan di Indonesia	Penelitian tersebut menitik beratkan pada kedudukan dan sifat norma Surat Keputusan Bersama Lembaga Negara dalam peraturan perundang- undangan yang dikaitkan dengan teori norma hukum.	Pebedaannya dengan penelitian milik penulis terletak pada kedudukan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri dalam hal pengaturan yang bersifat umum (regeling) di Indonesia serta pembuktian tepat atau tidak SKB Menteri tentang Panduan Penyelenggaraan

			Pembelajaran Dimasa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) memuat unsur “Berlaku Keluar”
Yumriah Abdullah (Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung)	Respons Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung dalam Menanggapi Surat Keputusan Bersama tentang Panduan Penyelenggar aan Pembelajaran di Masa	Penelitian tersebut menitikberatkan pada respons Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung dalam menanggapi Surat Keputusan Bersama tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran di masa Pandemi Covid -19	Pebedaannya dengan penelitian milik penulis teletak pada kedudukan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri dalam hal pengaturan yang bersifat umum (regeling) di Indonesia serta pembuktian tepat atau tidak SKB Menteri tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Dimasa Pandemi

	Pandemi Covid -19		Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) memuat unsur “Berlaku Keluar
--	----------------------	--	---

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam proposal skripsi ini adalah penelitian yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang hanya ditujukan pada sumber bahan hukum tertulis. Maka dari itu, membutuhkan suatu penelitian yang merupakan gagasan pokok dalam mengembangkan suatu ilmu pengetahuan.

Menurut Peter Mahmud pendekatan yuridis normatif ialah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dimana pendekatan tersebut beranjak dari pandangan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum⁸ dan memberikan sudut pandang analisa penyelesaian masalah yang dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatar

⁸ Peter Mahmud Marzuki (Peter Mahmud I), *Penelitian Hukum* : Edisi Revisi, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2005), hlm. 93-95.

belakanginya. Seperti Konsep *Regeling*, Konsep *Beschikking* Konsep *Beleidsregel*, dan Konsep Peraturan Perundang-undangan.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁹

- a. Bahan hukum primer, yaitu data yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sesuai dengan penelitian ini, seperti :
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 - 3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 - 4) Surat Keputusan Bersama Menteri Nomor 01/KB/2022, Nomor 408 Tahun 2022, Nomor HK.01.08.MENKES/1140/2022, Nomor 420 -1026 Tahun 2022 Tentang Panduan Penyelenggaraan Pembelajaran Dimasa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)
- b. Bahan hukum sekunder, yang dimaksud pada penelitian ini ialah bahan yang menjadi bahan pendukung dari bahan hukum primer seperti

⁹ Amirudin dan H. Zaenal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 118

literatur-literatur, jurnal, dan internet, sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan.

- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,

1. 6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan studi pustaka adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif.¹⁰ Teknik ini dilakukan dengan membaca, memahami, dan mengutip, merangkum, membuat catatan, mencari, menginventarisasi, dan mempelajari serta menganalisis peraturan perundang-undangan yang ada yang dapat digunakan sebagai bahan rujukan dalam penelitian ini.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Untuk menganalisis bahan hukum yang sudah dikumpulkan dalam penelitian ini, yaitu menggunakan metode analisis yang bersifat kualitatif. Analisis yang bersifat kualitatif digunakan dalam penelitian yang sarannya untuk menguji kualitas substansi norma hukum dimana rumusan pbenarannya didasarkan pada kualitas dari pendapat para ahli hukum, doktrin, teori, maupun dari rumusan norma hukum itu sendiri.¹¹

¹⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bakdi 2004), hlm. 81-84.

¹¹ Meruy Hendrik Mezak, Jenis, “Metode dan Pendekatan dalam Penelitian Hukum”, (*Law Review*, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Vol. V, No. 3. Maret 2006), hlm. 94